

N° 143

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2020

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission de la culture, de l'éducation
et de la communication (1) sur le projet de loi de finances,
adopté par l'Assemblée nationale, pour 2021,*

TOME V

RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Par Mme Laure DARCOS et M. Stéphane PIEDNOIR,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : M. Laurent Lafon, *président* ; M. Max Brisson, Mmes Laure Darcos, Catherine Dumas, M. Stéphane Piednoir, Mme Sylvie Robert, MM. David Assouline, Julien Bargeton, Pierre Ouzoulias, Bernard Fialaire, Jean-Pierre Decool, Mme Monique de Marco, *vice-présidents* ; Mme Céline Boulay-Espéronnier, M. Michel Savin, Mmes Marie-Pierre Monier, Sonia de La Provôté, *secrétaires* ; MM. Maurice Antiste, Jérémy Bacchi, Mmes Annick Billon, Alexandra Borchio Fontimp, Toine Bourrat, Céline Brulin, Nathalie Delattre, M. Thomas Dossus, Mme Sabine Drexler, MM. Fabien Genet, Jacques Groperrin, Abdallah Hassani, Jean Hingray, Jean-Raymond Hugonet, Mme Else Joseph, MM. Claude Kern, Michel Laugier, Mme Claudine Lepage, MM. Pierre-Antoine Levi, Jean-Jacques Lozach, Jacques-Bernard Magner, Jean Louis Masson, Mme Catherine Morin-Desailly, MM. Philippe Nachbar, Olivier Paccaud, François Patriat, Damien Regnard, Bruno Retailleau, Mme Elsa Schalck, M. Lucien Stanzione, Mmes Sabine Van Heghe, Anne Ventalon, M. Cédric Vial.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 3360, 3398, 3399, 3400, 3403, 3404, 3459, 3465, 3488 et T.A. 500

Sénat : 137 et 138 à 144 (2020-2021)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PREMIÈRE PARTIE : ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR (RAPPORTEUR POUR AVIS : M.STÉPHANE PIEDNOIR)	5
AVANT-PROPOS	5
I. UNE AUGMENTATION CONSÉQUENTE DU BUDGET ALLOUÉ AUX FORMATIONS SUPÉRIEURES ET À LA RECHERCHE UNIVERSITAIRE.....	6
A. LE PROGRAMME 150 : DES MOYENS SUPPLÉMENTAIRES CIBLÉS SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI DE PROGRAMMATION DE LA RECHERCHE ET LA POURSUITE DES ACTIONS LANCÉES LES ANNÉES PRÉCÉDENTES	6
1. <i>Le financement des mesures de revalorisation des rémunérations et des carrières des personnels, telles que prévues par la loi de programmation de la recherche.....</i>	<i>7</i>
2. <i>Le déploiement du « plan étudiants » et des mesures de la loi pour l'orientation et la réussite des étudiants</i>	<i>8</i>
3. <i>La poursuite de la revalorisation des carrières dans le cadre du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations »</i>	<i>8</i>
4. <i>Le développement du dialogue stratégique et de gestion avec les établissements, désormais unique cadre de discussion pour la question du glissement vieillesse technicité ..</i>	<i>9</i>
5. <i>Une revalorisation attendue de la subvention versée aux établissements d'enseignement supérieur privés, mais dont le manque de lisibilité et l'incertitude sur son effectivité invitent à la vigilance</i>	<i>10</i>
B. UN ABONDEMENT SUPPLÉMENTAIRE EN PROVENANCE DU PLAN DE RELANCE ..	11
1. <i>Le financement de places supplémentaires dans l'enseignement supérieur qu'il aurait été préférable d'intégrer au programme 150.....</i>	<i>11</i>
2. <i>Une impulsion bienvenue, à la rénovation énergétique du bâti universitaire, dossier trop longtemps resté en suspens</i>	<i>12</i>
3. <i>Le développement de la numérisation des formations, condition indispensable à la continuité pédagogique</i>	<i>13</i>
C. LA MOBILISATION RÉUSSIE EN FAVEUR DE L'ACCUEIL DES ÉTUDIANTS INTERNATIONAUX, DANS LE CONTEXTE DE CRISE MONDIALE.....	13
II. UN EFFORT BUDGÉTAIRE SUBSTANTIEL EN FAVEUR DES ÉTUDIANTS LES PLUS PRÉCAIRES	15
A. LE PROGRAMME 231 : UNE HAUSSE DES CRÉDITS POUR ACCOMPAGNER LES ÉTUDIANTS PENDANT LA CRISE.....	15
1. <i>Une année 2020 marquée par d'importantes pertes d'exploitation pour le réseau des œuvres universitaires et scolaires, dont la compensation intégrale est impérative</i>	<i>15</i>
2. <i>Une hausse de la subvention au réseau en 2021 destinée au financement de nouvelles aides indirectes aux étudiants, mais dont la stabilisation hors prise en charge de ces mesures inquiète</i>	<i>17</i>
3. <i>Le renforcement nécessaire des aides directes à destination des étudiants les plus précaires ...</i>	<i>18</i>
4. <i>Le besoin d'évaluation des conditions d'utilisation de la contribution de vie étudiante et de campus.....</i>	<i>19</i>
B. LES FINANCEMENTS COMPLÉMENTAIRES DU PLAN DE RELANCE	19
1. <i>Le renforcement de la garantie prêts étudiants</i>	<i>20</i>
2. <i>Le soutien au dispositif des « cordées de la réussite »</i>	<i>20</i>

SECONDE PARTIE : RECHERCHE (RAPPORTEUR POUR AVIS : MME LAURE DARCOS)..21

AVANT-PROPOS21

I. UNE IMPULSION BUDGÉTAIRE EN FAVEUR DE LA RECHERCHE À LA PRÉSENTATION PEU INTELLIGIBLE ET À L'AMPLEUR PLUS MODESTE QU'AFFICHÉE.....23

A. LE PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION DE LA RECHERCHE : UN EFFORT BUDGÉTAIRE CERTES INÉDIT, MAIS DONT LE SÉNAT A SOUHAITÉ UNE MONTÉE EN CHARGE PLUS RAPIDE ET PLUS EFFICACE23

1. *Une trajectoire budgétaire améliorée grâce à l'initiative du Sénat sur la durée de la programmation.....23*

2. *Un accroissement nécessaire des capacités d'engagement de l'Agence nationale de la recherche, ciblé sur l'augmentation du taux de succès des appels à projets et le relèvement du préciput23*

B. LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2021 : UNE PREMIÈRE MARCHE DE LA PROGRAMMATION DIFFICILEMENT LISIBLE ET DONT LE NIVEAU EST À RELATIVISER25

1. *Une articulation complexe entre les différents supports budgétaires, préjudiciable à l'intelligibilité de l'effort financier25*

2. *Des moyens nouveaux en réalité moins importants que les montants présentés.....26*

C. DEUX INQUIÉTUDES SUR LES CRÉDITS ISSUS DU PLAN DE RELANCE27

1. *La crainte des opérateurs de recherche sur le devenir des crédits temporaires du plan de relance.....27*

2. *Un risque de sous-exécution budgétaire des crédits attribués à l'ANR qui doit inciter à une souplesse de gestion28*

II. LES POINTS DE VIGILANCE DU RAPPORTEUR POUR AVIS28

A. LA NÉCESSITÉ DE PRÉCISER L'ENGAGEMENT FINANCIER SUR LES DOTATIONS DE BASE DES LABORATOIRES DE RECHERCHE28

B. LA QUESTION TOUJOURS NON RÉVOLUE DU « GLISSEMENT VIEILLESSE TECHNICITÉ » POUR L'ENSEMBLE DES OPÉRATEURS DE RECHERCHE29

C. LES INQUIÉTUDES SUSCITÉES PAR LA SUPPRESSION DU DOUBLEMENT DE L'ASSIETTE DU CRÉDIT IMPÔT RECHERCHE SUR L'AVENIR DE LA RECHERCHE PARTENARIALE.....30

D. L'INDISPENSABLE SOUTIEN À LA CULTURE SCIENTIFIQUE DANS UN CONTEXTE D'ADHÉSION CROISSANTE AUX THÉORIES COMLOTISTES.....31

TRAVAUX EN COMMISSION33

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES49

ANNEXE.....51

• **Audition de Mme Frédérique Vidal, ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.....51**

PREMIÈRE PARTIE : ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR (RAPPORTEUR POUR AVIS : M. STÉPHANE PIEDNOIR)

AVANT-PROPOS

L'examen des crédits consacrés à l'enseignement supérieur et à la vie étudiante s'inscrit cette année dans **un contexte inédit**, marqué par la gestion d'une crise sanitaire sans précédent, aux répercussions économiques et sociales majeures. Du fait de cette situation, l'année 2020 a vu se succéder plusieurs lois de finances rectificatives, dont la quatrième est examinée concomitamment au projet de loi de finances pour 2021, lui aussi inédit, puisque le Gouvernement a fait le choix d'y intégrer une nouvelle mission budgétaire, « *Plan de relance* », à vocation temporaire.

Le rapporteur pour avis regrette que cette multiplication de supports budgétaires rende difficilement lisible l'effort global de l'État envers l'enseignement supérieur et la vie étudiante. Cette complexité des canaux de financement est renforcée par l'adoption récente du projet de loi de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030, dont la première annuité trouve sa traduction budgétaire dans plusieurs programmes de la mission « *Recherche et enseignement supérieur* » du projet de loi de finances pour 2021.

Compte tenu de cette architecture budgétaire inhabituelle, le rapporteur pour avis a tenu à **compléter l'analyse des programmes 150 et 231 par celle des crédits de la nouvelle mission « *Plan de relance* » dédiés à l'enseignement supérieur et la vie étudiante.** L'ensemble de ces sources de financement portent **une augmentation notable du budget** consacré à ces deux politiques publiques, effort qu'il convient de saluer. **Le rapporteur pour avis insiste sur la nécessité, en période de crise, de continuer à investir dans l'enseignement supérieur**, secteur clef pour le développement du pays, mais aussi de tirer profit de ce contexte pour impulser certaines transformations.

Il a également souhaité que cet exercice budgétaire soit l'occasion de **faire le point sur les différents constats formulés par le groupe de travail « enseignement supérieur »**, créé par la commission au printemps dernier pour suivre la gestion de la crise dans ce secteur. Plusieurs de ses recommandations ont été suivies d'effet, tandis que d'autres restent d'actualité.

I. UNE AUGMENTATION CONSÉQUENTE DU BUDGET ALLOUÉ AUX FORMATIONS SUPÉRIEURES ET À LA RECHERCHE UNIVERSITAIRE

A. LE PROGRAMME 150 : DES MOYENS SUPPLÉMENTAIRES CIBLÉS SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI DE PROGRAMMATION DE LA RECHERCHE ET LA POURSUITE DES ACTIONS LANCÉES LES ANNÉES PRÉCÉDENTES

Le **programme 150**, « *Formations supérieures et recherche universitaire* », sera doté, l'année prochaine, de **13,9 milliards d'euros en autorisations d'engagement** et **14,01 milliards d'euros en crédits de paiement**, soit **une hausse respectivement de 1,28 % et de 1,76 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2020.

Les **moyens nouveaux** représentent, hors prise en compte des dépenses relatives à des projets immobiliers et des transferts, **265,3 millions d'euros en crédits de paiement**.

Ce montant supplémentaire est principalement destiné au **financement de mesures nouvelles inscrites au projet de loi de programmation de la recherche** et à la **poursuite de la mise en œuvre de la loi relative à l'orientation et à la réussite des étudiants du 8 mars 2018** (« loi ORE »).

Ventilation des crédits nouveaux abondant le programme 150

(en millions d'euros)

	Mise en œuvre des mesures du projet de loi de programmation de la recherche	Poursuite de la mise en œuvre de la loi « orientation et réussite des étudiants » et de la réforme des études de santé	Mise en œuvre du protocole « parcours, carrières et rémunérations » (PPCR) et compensation aux étudiants boursiers	Extension du dialogue stratégique et de gestion (DSG) avec les établissements	Augmentation de la dotation aux établissements d'enseignement supérieur privés (EESPIG)	Total
Action 01 - Formation initiale et continue du baccalauréat à la licence	36,9	73	5,4	4	-	119,4
Action 02 - Formation initiale et continue de niveau master	26,9	-	3,1	-	-	30
Action 03 - Formation initiale et continue de niveau doctorat	3,8	-	0,4	-	-	4,2
Action 04 - Établissements d'enseignement privé	-	-	-	-	9	9
Action 05 - Bibliothèques et documentation	3,7	-	0,4	-	-	4,1

	Mise en œuvre des mesures du projet de loi de programmation de la recherche	Poursuite de la mise en œuvre de la loi « orientation et réussite des étudiants » et de la réforme des études de santé	Mise en œuvre du protocole « parcours, carrières et rémunérations » (PPCR) et compensation aux étudiants boursiers	Extension du dialogue stratégique et de gestion (DSG) avec les établissements	Augmentation de la dotation aux établissements d'enseignement supérieur privés (EESPIG)	Total
Action 13 - Diffusion des savoirs et des musées	0,55	-	0,05	-	-	0,6
Action 14 - Immobilier	4,9	-	-	-	-	4,9
Action 15 - Pilotage et support du programme	14,4	-	1,4	-	-	15,8
Action 17 - Recherche	72,8	-	4	-	-	76,8
Total	164,2	73	15,2	4	9	265,3

Source : données issues du projet annuel de performance 2021

1. Le financement des mesures de revalorisation des rémunérations et des carrières des personnels, telles que prévues par la loi de programmation de la recherche

Sur les 265,3 millions d'euros supplémentaires figurant au programme 150, **164,2 millions d'euros correspondent à la première marche budgétaire de la trajectoire inscrite à l'article 2 du projet de loi de programmation de la recherche.**

Cette enveloppe, répartie entre huit des neuf actions du programme, est majoritairement consacrée au **financement des mesures de revalorisation des rémunérations et des carrières des personnels** des établissements d'enseignement supérieur et de recherche.

Parmi ces mesures de revalorisation, les plus significatives sont la réforme des régimes indemnitaires telle que prévue par le protocole d'accord majoritaire signé le 12 octobre dernier, la revalorisation de 30 % de la rémunération des doctorants et l'augmentation de 20 % du nombre de contrats doctoraux, la diversification des voies de recrutement avec notamment la création de chaires de professeur junior et de contrats de mission scientifique.

Le rapporteur pour avis, ainsi qu'il l'a indiqué lors des débats sur le projet de loi de programmation de la recherche, salue ces mesures qui devraient permettre d'enrayer le décrochage des rémunérations des personnels de la recherche et apporter davantage de souplesse dans des procédures de recrutement aujourd'hui trop rigides.

2. Le déploiement du « plan étudiants » et des mesures de la loi pour l'orientation et la réussite des étudiants

Sur les **73 millions d'euros supplémentaires** consacrés à la **poursuite de la mise en œuvre du « plan étudiants »**, lancé en 2017, et des **mesures de la loi ORE**, près de **54 millions d'euros** sont destinés à :

- l'augmentation des capacités d'accueil dans les filières en tension, dans un contexte marqué par un afflux d'étudiants dû aux résultats exceptionnels du baccalauréat 2020 et aux difficultés d'insertion sur le marché du travail en période de crise. Un complément de création de places supplémentaires est également prévu dans le cadre de la mission « *Plan de relance* » (cf. *infra*) ;

- le développement des dispositifs d'accompagnement pédagogique et de parcours personnalisés pour les étudiants les plus exposés au risque d'échec (« oui si ») ;

- le financement de projets d'investissements pour l'accueil des étudiants ;

- la valorisation de l'investissement pédagogique des personnels.

19 millions d'euros sont également consacrés à la poursuite de la **réforme des études de santé**, s'inscrivant dans le cadre de la loi n° 2019-774 du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé. Ces moyens nouveaux doivent permettre le **financement de l'achèvement de la transformation de la première année** commune aux études de santé (PACES) en parcours spécifique « accès santé » (PASS) et en licences avec « accès santé » (LAS), ainsi que le **lancement de la réforme du deuxième cycle des études de santé** à travers notamment l'instauration des examens cliniques à objectif structuré (ECOS). **En raison de la crise sanitaire**, les ministres de la santé et de l'enseignement supérieur avaient annoncé, au printemps dernier, le report **d'un an de l'entrée en vigueur de cette réforme du deuxième cycle**, décision que le rapporteur pour avis avait estimée raisonnable.

3. La poursuite de la revalorisation des carrières dans le cadre du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations »

Parmi les moyens nouveaux budgétés en 2021, **15,2 millions d'euros** sont octroyés à la poursuite des **revalorisations salariales** prévues dans le cadre du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR), conclu en 2016 pour l'ensemble de la fonction publique, et dont la mise en œuvre est échelonnée sur plusieurs années.

4. Le développement du dialogue stratégique et de gestion avec les établissements, désormais unique cadre de discussion pour la question du glissement vieillesse technicité

4 millions d'euros supplémentaires sont fléchés sur l'**extension du dialogue stratégique et de gestion (DSG)** aux 103 établissements de plus de 500 étudiants passés aux responsabilités et compétences élargies (RCE), conformément aux dispositions de la loi relative aux libertés et responsabilités des universités du 10 août 2007 (« loi LRU »).

Le rapporteur pour avis note que c'est désormais dans le seul cadre du DSG, et au niveau de chaque établissement, que la question du glissement vieillesse technicité (GVT) est abordée. Celle-ci ne fait plus l'objet d'une approche globale et n'est plus mentionnée dans les documents budgétaires, **évolution qu'il juge regrettable compte tenu de l'importance de ce problème structurel pour les établissements.** Le rapporteur pour avis rappelle que **le coût du GVT, à peu près stable d'une année sur l'autre, représente 50 millions d'euros par an pour les établissements d'enseignement supérieur.**

Le dialogue stratégique et de gestion

Mis en œuvre à titre expérimental en 2018-2019 pour dix établissements d'enseignement supérieur volontaires, le dialogue stratégique et de gestion (DSG) est **une procédure d'échanges entre les établissements et leur tutelle concernant leur budget et leurs projets stratégiques**, en lien avec les priorités nationales fixées par le Gouvernement. Ce dialogue renouvelé vise à inciter les établissements à se doter d'une approche pluriannuelle de leur stratégie et de leur financement, à favoriser l'émergence de projets d'établissement et à encourager l'élaboration de stratégies partagées avec l'ensemble des financeurs présents sur le territoire d'implantation des établissements, notamment les collectivités territoriales et les entreprises. Le dialogue stratégique et de gestion constitue un outil complémentaire des contrats quinquennaux, conclus entre l'État et les établissements, définissant les orientations stratégiques et les projets de ces derniers.

Étendu, pour l'année 2019-2020, à 70 universités et 10 écoles comptant plus de 2 500 étudiants, **le DSG comprend deux phases :**

- **la première phase**, qui s'est déroulée au cours du dernier semestre 2019 sous la conduite des rectorats de région, a porté sur **la trajectoire salariale et financière des établissements, ainsi que sur leurs perspectives en matière de capacité d'accueil ;**

- **la deuxième phase**, qui a été menée au premier semestre 2020 par les rectorats de région en concertation avec les partenaires locaux (organismes de recherche, collectivités), a été ciblée sur **les projets stratégiques des établissements**, lesquels ont vocation à associer différents acteurs et à correspondre aux priorités du ministère.

5. Une revalorisation attendue de la subvention versée aux établissements d'enseignement supérieur privés, mais dont le manque de lisibilité et l'incertitude sur son effectivité invitent à la vigilance

Une hausse de 9 millions d'euros de la dotation versée aux établissements d'enseignement supérieur privés d'intérêt général (EESPIG) est prévue en 2021, portant son montant à 93,8 millions d'euros.

Le rapporteur pour avis salue cette revalorisation qu'il avait appelée de ses vœux dans ses précédents rapports. En effet, les EESPIG enregistrent depuis plusieurs années une augmentation importante de leurs effectifs : + 88 % depuis 2010. Cette évolution, couplée à l'augmentation régulière du nombre d'établissements obtenant la qualification EESPIG (63 établissements au 1^{er} septembre 2020), se traduit par **une baisse continue de la dotation de l'État par étudiant de l'enseignement supérieur privé** : de 1 240 euros en 2010, celle-ci n'est plus que de 596 euros en 2020.

Si l'attribution de 9 millions supplémentaires en 2021 est, sur le papier, une bonne nouvelle, le rapporteur pour avis émet deux réserves.

La première tient au **manque de lisibilité de cette augmentation**. La subvention au secteur privé finance à la fois les établissements qualifiés EESPIG et les associations assurant la formation initiale des enseignants. Jusqu'à présent, l'action 04 du programme 150 comprenait deux lignes budgétaires, correspondant à ces deux postes de dépenses. Or, cette année, l'action 04 n'est plus composée que d'une seule ligne budgétaire et ne précise plus la part attribuée respectivement aux organismes de formation et aux établissements. **Il n'est donc pas possible, à ce stade, de savoir précisément le montant de l'enveloppe dont bénéficieront les EESPIG.**

La seconde réserve porte sur **l'effectivité de la hausse prévue**. Les 3 millions d'euros supplémentaires, programmés et votés dans le projet de loi de finances initiale pour 2020, ne se sont en effet pas retrouvés en exécution. **Le rapporteur pour avis déplore cette absence de concrétisation de l'augmentation de crédits votée par la représentation nationale.** Alors que le ministère a demandé aux EESPIG de renforcer leur engagement durant la période de crise sanitaire et d'ouvrir de nouvelles places à la rentrée 2020, **il insiste sur la nécessité que les 9 millions d'euros supplémentaires prévus en 2021 se traduisent, dans les faits, par une hausse de la subvention versée aux établissements privés.**

Il rappelle également que **ces derniers continuent de se voir appliquer un taux de mise en réserve dérogatoire de 7 %, largement supérieur au taux de droit commun (3 %), qui grève leurs marges de manœuvre budgétaires.** Il souhaite que le dialogue triennal entre l'État et les établissements privés, inséré à son initiative à l'article 12 *bis* du projet de loi de programmation de la recherche, soit l'occasion de mettre ce sujet sur la table.

B. UN ABONDEMENT SUPPLÉMENTAIRE EN PROVENANCE DU PLAN DE RELANCE

Afin de répondre à la situation d'urgence économique et sociale provoquée par la crise sanitaire, le Gouvernement a créé au sein du projet de loi de finances pour 2021 **une nouvelle mission « Plan de relance », à vocation temporaire.**

Dotée de **36,4 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 22 milliards d'euros en crédits de paiement**, la mission « Plan de relance » est composée de trois programmes - le programme 362 « Écologie », le programme 363 « Compétitivité », le programme 364 « Cohésion » -, portant chacun des crédits destinés à l'enseignement supérieur et à la vie étudiante.

1. Le financement de places supplémentaires dans l'enseignement supérieur qu'il aurait été préférable d'intégrer au programme 150

En complément des ouvertures de places prévues par le programme 150 de la Mires, l'action 02 « Jeunes » du programme 363 « Cohésion » comprend **une enveloppe de 180 millions d'euros ayant vocation à financer 30 000 places supplémentaires dans l'enseignement supérieur :**

- **60 millions d'euros** en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement seront ouverts, dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2021, **pour financer 10 000 places sur l'année universitaire 2020-2021 ;**

- **120 millions d'euros**, budgétés en loi de finances pour 2022, **financeront 20 000 places sur l'année universitaire 2021-2022.**

Ces créations de places visent d'une part, à **répondre aux besoins en matière de santé publique et d'insertion professionnelle** (*via* des créations de places ciblées dans les instituts de soins infirmiers et dans les formations courtes), d'autre part, à **augmenter les capacités d'accueil compte tenu de l'augmentation des effectifs en première année du supérieur liée au taux de réussite exceptionnel du baccalauréat 2020.**

Au cours de l'année universitaire 2020-2021, il est ainsi prévu la création de : 2 000 places dans les instituts de soins infirmiers, 2 000 places dans les formations courtes et professionnalisantes, 4 000 places en licence et dans les études paramédicales et de santé.

Si le rapporteur pour avis salue cet effort particulier en direction des formations de l'enseignement supérieur, il regrette que les crédits dédiés n'aient pas été intégrés au programme 150. En effet, le manque de places dans certaines filières du supérieur est un problème structurel, que la crise n'a fait qu'aggraver.

2. Une impulsion bienvenue, à la rénovation énergétique du bâti universitaire, dossier trop longtemps resté en suspens

L'action 01 « *Rénovation énergétique* » du programme 362 « *Écologie* » est consacrée aux dépenses du plan de relance en faveur de la rénovation énergétique de plusieurs types de bâtis.

Elle comprend **une enveloppe de 3,7 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 1,6 milliard d'euros en crédits de paiement dès 2021 pour la rénovation thermique des bâtiments publics**. S'il n'est pas prévu de sous-enveloppe spécifiquement dédiée aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche, ceux-ci bénéficieront de moyens sur la base d'un appel à projets, d'ores et déjà en cours.

Le rapporteur pour avis salue cette initiative en faveur de la rénovation énergétique des bâtiments universitaires, qui faisait partie des recommandations du groupe de travail de la commission sur la gestion de la crise sanitaire.

D'après les informations qu'il a pu obtenir de la direction de l'immobilier de l'État, sur les 3,7 milliards d'euros prévus en autorisations d'engagement, **2,7 milliards d'euros seront attribués dans le cadre de deux appels à projets « jumeaux »**, l'un ciblé sur les établissements d'enseignement supérieur et de recherche, l'autre sur les bâtiments de l'État et les opérateurs ne relevant pas de ces secteurs.

L'appel à projets spécifiquement dédié à l'enseignement supérieur et à la recherche a donné lieu, à la date de clôture des candidatures, le 9 octobre dernier, à près de **5 200 dossiers**, représentant **un volume financier de 8,4 milliards d'euros**. Ces chiffres témoignent de **l'importance de la problématique de la rénovation énergétique pour ce secteur qui représente, à lui seul, le quart du patrimoine immobilier de l'État**.

Les projets seront retenus au regard de **deux critères** principaux : leur incidence en termes d'économies d'énergie et la capacité des équipes porteuses des projets à lancer les travaux au plus vite au cours de l'année 2021. **Si le rapporteur pour avis comprend que cette dernière exigence soit rendue nécessaire par la volonté d'injecter rapidement de l'argent dans l'économie, il craint qu'elle conduise à sélectionner les établissements les mieux dotés en ressources et capacités d'ingénierie**, qui sont généralement les plus grandes structures. Or les petits établissements sont tout autant - voire plus - confrontés au problème de vétusté de leurs locaux.

La sélection, qui sera effectuée à l'échelon national (dans le cadre d'une Conférence nationale de l'immobilier public) pour les projets d'un montant supérieur à 5 millions d'euros et à l'échelon territorial (dans le cadre de conférences régionales de l'immobilier public) pour les projets d'un montant inférieur, devrait être connue à la fin du mois de novembre.

Si cet appel à projets spécifique devrait permettre le démarrage rapide de chantiers de rénovation, le rapporteur pour avis estime toutefois qu'il ne permettra pas à lui seul de rattraper le retard pris. En effet, la remise en état des 18 millions de m² du bâti universitaire, dont 15 millions relèvent de l'État, nécessiterait un investissement de 10 milliards d'euros, soit dix ans de mise en œuvre au rythme actuel de financement. Ces chiffres plaident, selon lui, pour **une dynamique plus ambitieuse** au moyen, par exemple, du lancement d'un deuxième plan Campus.

3. Le développement de la numérisation des formations, condition indispensable à la continuité pédagogique

L'action 04 « *Mise à niveau numérique de l'État, des territoires et des entreprises – modernisation des administrations régaliennes* » du programme 363 « *Compétitivité* » est dotée de **35 millions d'euros pour le développement équipements numériques universitaires**, dont :

- 6 millions d'euros au titre de **l'accompagnement des enseignants dans l'évolution de leurs pratiques pédagogiques** et la maîtrise de nouveaux outils numériques ;

- 10 millions d'euros au bénéfice **des plateformes et services numériques aux étudiants**.

Le rapporteur pour avis salue cette action volontariste en faveur de **l'adaptation des pratiques d'enseignement et des conditions d'études aux technologies numériques**, qui constitue **une préoccupation majeure depuis le début de la crise sanitaire**. Ainsi que l'avait constaté le groupe de travail de la commission, la bascule vers le tout distanciel au moment du premier confinement a révélé non seulement de grandes disparités d'adaptation d'une université à l'autre, d'un enseignant à l'autre, mais aussi de fortes inégalités d'accès des étudiants aux équipements numériques. **La crise aura ainsi eu le mérite d'accélérer la prise de conscience sur l'urgence à agir dans ce domaine**.

C. LA MOBILISATION RÉUSSIE EN FAVEUR DE L'ACCUEIL DES ÉTUDIANTS INTERNATIONAUX, DANS LE CONTEXTE DE CRISE MONDIALE

Dans ses conclusions publiées au printemps dernier¹, **le groupe de travail de la commission chargé du suivi de la gestion de la crise sanitaire pour le secteur de l'enseignement supérieur avait alerté sur les répercussions de la crise sanitaire mondiale sur l'accueil des étudiants internationaux au sein des établissements d'enseignement supérieur français**.

¹ *Constats et recommandations du groupe de travail « enseignement supérieur » sur la gestion de la crise sanitaire, rapport d'information n° 667 « Culture, éducation, recherche, sport et communication : penser l'avenir malgré la crise sanitaire », 22 juillet 2020.*

À l'occasion de l'examen du projet de budget pour 2021, le rapporteur pour avis a souhaité faire le point sur ce dossier, qui conditionne le rayonnement et l'attractivité du système français à l'international.

Selon la directrice générale de Campus France qu'il a auditionnée, le travail collaboratif mis en place par les ministères de l'enseignement supérieur, des affaires étrangères et de l'intérieur, dans le cadre du comité de suivi de la stratégie « Bienvenue en France », a eu pour objectif central **d'éviter une « année blanche »**.

Plusieurs actions ont été menées en ce sens par Campus France :

- élaboration, avec 120 établissements d'enseignement supérieur, d'un catalogue en ligne recensant 700 formations ;
- lancement d'une campagne de communication « *Étudier en France ou à distance* », dont les vidéos en ligne ont connu un grand succès (150 000 vues) ;
- mobilisation autour de la démarche de labellisation en matière d'accueil des étudiants internationaux, sur laquelle 180 établissements se sont engagés à ce jour, parmi lesquels 100 ont obtenu la labellisation.

La circulaire du ministère du 17 août 2020, exemptant les étudiants internationaux de l'interdiction d'accès au territoire national, a également constitué **un signal fort** en leur direction.

Au 6 novembre 2020, **68 000 visas** leur avaient été délivrés. Certes, ce chiffre marque une baisse de 25 % par rapport à celui enregistré l'année dernière à la même date, mais au regard du contexte inédit et en comparaison d'autres pays d'accueil, **ce résultat est positif. La France est en effet l'un des seuls pays à avoir accueilli des étudiants internationaux en présentiel**. Des pays généralement très prisés comme les États-Unis, le Canada, l'Australie ou la Grande-Bretagne sont restés fermés. L'Allemagne a, de son côté, cité la politique française d'accueil en exemple.

Le rapporteur pour avis souligne que cette réussite tient aussi beaucoup à l'engagement des établissements qui, malgré les très nombreux problèmes qu'ils ont eu à gérer du fait de la crise (organisation des examens à distance, préparation de la rentrée en système « mixte »), **sont restés mobilisés sur le dossier de l'accueil des étudiants internationaux**. Les effectifs de ces derniers ne semblent ainsi pas avoir connu de baisse notable à la rentrée universitaire 2020. La ministre a précisé, lors de son audition par la commission, qu'une « *certaine hausse* » était même observée au niveau des inscriptions. En revanche, la présence physique des étudiants internationaux est en diminution de 30 %.

Ce satisfecit général ne doit cependant pas faire oublier **les interrogations et difficultés qui demeurent dans le contexte de prolongation de la crise** : diversité des situations selon les zones géographiques (très forte baisse, par exemple, du nombre d'étudiants asiatiques et indiens ; effets collatéraux d'une offre de formation uniquement en distanciel (risque de comportements

opportunistes de la part de certains étudiants s'inscrivant uniquement en raison de la cote des établissements) ; conditions d'organisation des examens pour les étudiants internationaux restés dans leur pays ; conséquence du décalage de certaines inscriptions sur l'organisation de la prochaine rentrée ; risque de « rupture » dans les futurs flux...

Le rapporteur pour avis a par ailleurs été alerté par la directrice générale de Campus France sur **la sous-consommation récurrente des crédits destinés aux bourses versées aux étudiants étrangers**. Sur les 75 millions d'euros votés à ce titre en loi de finances initiale pour 2020, près de 30 millions d'euros ne se retrouvent pas en exécution. Cet écart s'explique, certes, cette année, par des facteurs conjoncturels liés à la crise (baisse du nombre étudiants étrangers accueillis en France), mais aussi par des facteurs qui, au fil des ans, sont devenus structurels. Aussi, **le rapporteur pour avis estime impératif que la gestion des bourses fasse enfin l'objet d'une remise à plat**.

II. UN EFFORT BUDGÉTAIRE SUBSTANTIEL EN FAVEUR DES ÉTUDIANTS LES PLUS PRÉCAIRES

A. LE PROGRAMME 231 : UNE HAUSSE DES CRÉDITS POUR ACCOMPAGNER LES ÉTUDIANTS PENDANT LA CRISE

Le **programme 231, « Vie étudiante »**, est doté de **2,9 milliards d'euros à la fois en autorisations d'engagement et en crédits de paiement** l'année prochaine, soit **une hausse respectivement de 4,9 % et de 4,8 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2020.

Les **133,5 millions d'euros de moyens nouveaux** sont fléchés d'une part, sur **l'augmentation de la subvention pour charges de service public versée au réseau des œuvres universitaires et scolaires**, elle-même destinée à financer des mesures de soutien aux étudiants dans le contexte de crise sanitaire, d'autre part, sur **le renforcement des aides directes pour les étudiants les plus précaires**.

1. Une année 2020 marquée par d'importantes pertes d'exploitation pour le réseau des œuvres universitaires et scolaires, dont la compensation intégrale est impérative

Acteur majeur de la conduite des politiques en faveur de la vie étudiante, le réseau des œuvres universitaires et scolaires, composé du centre national des œuvres universitaires et scolaires (Cnous) et des 26 centres régionaux universitaires et scolaires (Crous), est extrêmement sollicité depuis le début de la crise sanitaire. Aussi, **le rapporteur pour avis**

tient à saluer le très fort engagement de l'équipe de direction du Cnous et des personnels des Crous sur le terrain.

La première vague épidémique a entraîné la fermeture de l'ensemble des structures de restauration du réseau et le départ de 65 % des étudiants logés dans les résidences des Crous, générant **des pertes d'exploitation d'un montant de 97,5 millions d'euros pour la période allant de mars à août 2020.**

Des prévisions établies en juillet dernier faisaient état de **50 millions d'euros de pertes supplémentaires entre septembre et décembre 2020.** Il est d'ores et déjà avéré que **ce montant sera revu à la hausse**, compte tenu des conditions inédites dans lesquelles s'est déroulée la rentrée universitaire 2020 (arrivée décalée des étudiants - notamment internationaux, développement de l'enseignement en distanciel entraînant une moindre présence sur les campus), des conséquences opérationnelles de l'application des consignes sanitaires (capacité d'accueil réduite des structures de restauration), et de la mise en place, à compter du 30 octobre dernier, d'un nouveau confinement national.

La crise sanitaire a également engendré **des coûts**, d'un montant estimé à **5 millions d'euros**, liés au versement d'une prime à une partie des agents et à l'achat d'équipements de protection individuelle (EPI) pour les personnels. Des coûts supplémentaires, n'ayant toutefois pas fait l'objet d'un recensement exhaustif à ce jour, sont aussi attendus en raison des délais pris par les chantiers immobiliers en cours.

Dans ce contexte exceptionnel, la loi de finances rectificative pour 2020 (LFR 3) prévoyait l'attribution de 65 millions d'euros au réseau pour couvrir ses pertes d'exploitation. De nouveaux arbitrages ont finalement conduit le ministère à lui pré-notifier, le 25 septembre dernier, **un complément de subvention pour charges de service public d'un montant de 100 millions d'euros au titre de l'année 2020** afin de financer :

- à hauteur de 80 millions d'euros, les incidences de la crise sanitaire ;
- à hauteur de 20 millions d'euros, le coût de la mise en place, à compter du 1^{er} septembre 2020, du ticket de restaurant universitaire à un euro pour les étudiants boursiers.

Rappelant que **le groupe de travail de la commission chargé du suivi de la gestion de la crise sanitaire avait, dès le printemps dernier, alerté sur la situation financière très critique des Crous et appelé à la compensation intégrale des pertes subies, le rapporteur pour avis salue ce premier abondement.**

Ainsi que l'avait annoncé la ministre lors de son audition par la commission, **un deuxième abondement de 39,9 millions d'euros a été budgété dans le quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2020 (PLFR 4), récemment adopté.** Cette enveloppe pourrait toutefois s'avérer insuffisante. **Le rapporteur pour avis sera donc particulièrement vigilant au**

schéma de fin de gestion sur le programme 231 pour l'année 2020, afin que l'intégralité des pertes enregistrées par le réseau du fait de la crise sanitaire soit entièrement comblée.

En complément du soutien de l'État, le Cnous a par ailleurs mobilisé 9,5 millions d'euros sur son fonds de roulement et opéré un redéploiement de crédits de fonctionnement de 9,7 millions d'euros. L'ensemble de ces financements a été réparti en tenant compte de la situation financière propre à chaque Crous, dans une logique de solidarité au sein du réseau.

2. Une hausse de la subvention au réseau en 2021 destinée au financement de nouvelles aides indirectes aux étudiants, mais dont la stabilisation hors prise en charge de ces mesures inquiète

Le projet de loi de finances pour 2021 prévoit **une augmentation de 65,6 millions d'euros de la subvention pour charges de service public versée au réseau des œuvres universitaires et scolaires**, par rapport à la loi de finances initiale pour 2020.

Ces crédits supplémentaires sont fléchés sur **le financement de mesures de soutien aux étudiants, que le rapporteur pour avis considère comme nécessaires dans le contexte de crise :**

- **49 millions d'euros** sont prévus pour compenser le manque à gagner que génère **l'instauration, depuis septembre dernier, du ticket de restaurant universitaire à un euro ;**

- **11 millions d'euros** sont prévus pour compenser la perte de revenus résultant du **gel de l'augmentation des loyers 2020 en résidences universitaires.**

Hors les crédits consacrés à ces mesures nouvelles, **le rapporteur pour avis note cependant que la subvention pour charges de service public du réseau n'évolue pas, comme c'est le cas depuis plusieurs années maintenant.** Or cette stabilisation devient, selon les termes de la présidente du Cnous, « *un vrai problème* ».

En effet, le réseau des Crous poursuit son développement, avec l'ouverture de nouvelles structures d'hébergement et de restauration, qui nécessitent des recrutements supplémentaires avec la masse salariale afférente. L'activité de restauration étant structurellement déficitaire, le besoin de financement augmente nécessairement avec le volume d'activité. Par ailleurs, le réseau développe l'accompagnement social des étudiants, mission qui s'est fortement accrue avec la crise sanitaire ; il s'agit là d'une activité non marchande qui génère également un besoin de financement croissant (recrutement d'assistantes sociales, développement d'outils permettant la distribution des aides, instruments d'amélioration de la relation avec les usagers...).

Aussi, le rapporteur pour avis appelle le ministère à mener une réflexion sur le financement du réseau des Crous, dans un contexte de crise sanitaire et sociale qui risque de durer.

3. Le renforcement nécessaire des aides directes à destination des étudiants les plus précaires

Dans ses conclusions, le groupe de travail de la commission sur le suivi de la gestion de l'épidémie avait salué les mesures prises pour limiter les répercussions économiques et sociales de la crise sur les étudiants : déblocage d'aides spécifiques d'urgence par les Crous, prorogation du droit à bourse en juillet, versement d'une aide exceptionnelle aux jeunes de moins de 25 ans précaires. Celles-ci ont constitué un premier filet de sécurité indispensable. Le groupe de travail avait cependant appelé à une clarification rapide des financements correspondants, dont les premiers montants annoncés avaient semblé sous-calibrés face à l'ampleur des besoins.

Ceux-ci ont été précisés dans le cadre de la LFR 3 :

- **75 millions d'euros** ont été votés pour financer l'aide exceptionnelle de 200 euros attribuée aux étudiants boursiers et non boursiers ayant perdu un emploi ou un stage gratifié du fait de la crise sanitaire et aux étudiants ultramarins en formation initiale qui sont restés en métropole ;

- **30 millions d'euros** ont permis l'extension du versement des bourses sur critères sociaux au mois de juillet pour les étudiants ayant vu leurs examens repoussés, financement que le groupe de travail de la commission sur le suivi de la gestion de la crise avait appelé de ses vœux ;

- **10 millions d'euros** ont été budgétés en prévision de la majoration des bourses sur critères sociaux à la rentrée 2020.

Le budget 2021 s'inscrit dans la continuité de ces mesures de soutien aux étudiants, choix que le rapporteur pour avis approuve. Près de 81 millions d'euros supplémentaires par rapport à la loi de finances pour 2020 sont destinés au financement des bourses sur critères sociaux, pour une dotation globale de 2,2 milliards d'euros :

- **21 millions d'euros** sont liés à l'augmentation du nombre de boursiers, consécutive au très bon taux de réussite au baccalauréat 2020 ;

- **30 millions d'euros** sont fléchés sur le financement de la revalorisation des bourses à hauteur de 1,2 % à la rentrée 2020 ;

- **30 millions d'euros** ont vocation à financer la prise en compte, de manière exceptionnelle, des revenus 2020 pour le calcul des bourses 2020-2021, et non des revenus 2018, comme c'est habituellement la règle.

D'autres aides directes continuent par ailleurs d'être proposées aux étudiants : aides au mérite, aide à la mobilité Parcoursup, aide à la mobilité master, aides spécifiques...

Enfin, **4 millions d'euros sont alloués au financement du fonds de garantie des prêts étudiants géré par BPI France**. Ce dispositif, dont la montée en charge est souhaitée par votre rapporteur pour avis depuis plusieurs années, est complété par des crédits issus de la mission « *Plan de relance* » (cf. *infra*).

4. Le besoin d'évaluation des conditions d'utilisation de la contribution de vie étudiante et de campus

Particulièrement attentif aux conditions d'utilisation de la contribution de vie étudiante et de campus (CVEC) – laquelle ne relève pas du champ du projet de loi de finances –, qui demeurent selon lui opaques, **le rapporteur pour avis a tenu à savoir dans quelle mesure celle-ci avait été utilisée pendant la crise**.

La présidente du Cnous a estimé que la CVEC avait été moins mobilisée cette année qu'en temps normal, mais que des projets en faveur de la vie étudiante avaient néanmoins pu émerger grâce à elle, comme le réaménagement d'un stade de sport sur le campus de l'Université de Caen.

Un représentant de la Conférence des grandes écoles a, pour sa part, indiqué que le contexte de crise avait encouragé la mobilisation de la CVEC au bénéfice de l'ensemble des étudiants, permettant un retour sur investissement plus équitable pour ceux assujettis à son paiement.

À la demande du rapporteur pour avis, la ministre a précisé lors de son audition que, **pendant le premier confinement, plus de 20 millions d'euros de CVEC avaient été utilisés pour des aides directes aux étudiants, des achats ou des prêts d'ordinateurs, ou encore de l'aide alimentaire**. Elle a également annoncé avoir commandé **un rapport à l'Inspection sur les effets de cette contribution**, trois ans après sa création. **Le rapporteur pour avis se félicite de cette initiative qui, espère-t-il, permettra de disposer de données objectives sur les modalités de mise en œuvre de la CVEC**.

B. LES FINANCEMENTS COMPLÉMENTAIRES DU PLAN DE RELANCE

Le programme 364 « *Cohésion* » complète les moyens du programme 231 de la Mires consacrés à la vie étudiante par **deux mesures que le rapporteur pour avis juge très favorables**.

1. Le renforcement de la garantie prêts étudiants

L'action 02 « *Jeunes* » prévoit que **la dotation annuelle du fonds de garantie sera multipliée par cinq**, passant de 4 millions d'euros – montant figurant au programme 231 – à **20 millions d'euros en 2021**. Cette majoration permettra d'augmenter sensiblement la capacité d'engagement de l'État pour les prêts mis en place par les banques partenaires¹ – de 135 millions d'euros en 2020 à 675 millions d'euros - et, ce faisant, le nombre de bénéficiaires potentiels – de 12 000 en 2020 à 60 000 en 2021.

2. Le soutien au dispositif des « cordées de la réussite »

L'action 02 « *Jeunes* » comprend également, sur le périmètre du ministère de l'enseignement supérieur, **deux millions d'euros supplémentaires** - un million au titre de 2021 et un million au titre de 2022 - **en faveur du dispositif des « cordées de la réussite »**², co-financé par le ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports.

Ce soutien financier vise à atteindre 200 000 élèves bénéficiaires, contre 90 000 actuellement, et à ouvrir davantage le dispositif aux lycées professionnels ainsi qu'aux élèves de zone rurale et isolée.

*

* *

Dans ces conditions, votre rapporteur pour avis formule un avis favorable à l'adoption des crédits dédiés à l'enseignement supérieur au sein de la Mires.

¹ Le prêt étudiant garanti par l'État est un prêt créé pour aider les jeunes de moins de 28 ans à financer leurs études. Il est octroyé uniquement par les cinq banques partenaires de l'opération (Caisses d'épargne, Banque Populaire, Crédit mutuel, Crédit industriel et commercial, Société générale). D'un montant maximal de 15 000 euros, ce prêt d'une durée minimale de deux ans est ouvert à l'ensemble des étudiants sans conditions de ressources et sans caution parentale ou d'un tiers. Le remboursement peut être différé à la fin des études. Le risque de défaillance est garanti par l'État à hauteur de 70 %.

² Une « cordée de la réussite » repose sur le partenariat entre une « tête de cordée » qui peut être un établissement d'enseignement supérieur (grande école, université, IUT) ou un lycée avec classe préparatoire aux grandes écoles, et des établissements dits « encordés » (collèges, lycées). Prioritairement destinés aux élèves scolarisés en zone d'éducation prioritaire, en quartier prioritaire politique de la ville (QPV), en zone rurale et isolée, les cordées ont pour objectif de lutter contre l'autocensure liée aux déterminismes sociaux et de susciter l'ambition scolaire.

SECONDE PARTIE : RECHERCHE (RAPPORTEUR POUR AVIS : MME LAURE DARCO)

AVANT-PROPOS

L'examen des crédits consacrés à la recherche revêt cette année **un caractère doublement inédit** en raison de l'adoption concomitante de la loi de programmation de la recherche pour les années 2021-2030 dont la première marche budgétaire trouve sa traduction dans le projet de loi de finances pour 2021, et de l'intégration à celui-ci du plan de relance dont une part des ressources est dédiée à la recherche.

Le rapporteur pour avis aborde cet exercice budgétaire avec la même exigence d'analyse et de vérité, qui a été la sienne en tant que rapporteur au fond du projet de loi de programmation. **L'enveloppe financière attribuée sur dix ans à la recherche**, si elle est loin d'être négligeable, **vaut en réalité plus pour la stabilité et la visibilité qu'elle offre à la recherche** – sous réserve bien entendu que les gouvernements successifs en respectent le cadre, ce qui est loin d'être acquis -, **que pour l'ampleur de l'effort qu'elle représente**. **La loi de programmation**, en traçant un horizon budgétaire qui rompt avec des décennies de sous-investissement chronique, **offre une garantie, mais ne déclenchera pas le « choc budgétaire » que le monde de la recherche était en droit d'attendre**. Aussi, ce qu'il faut bien qualifier de déception doit conduire, lors des prochains exercices budgétaires, à **la plus grande vigilance quant à l'effectivité de la programmation**.

À l'occasion du premier de ces exercices, le rapporteur pour avis déplore **la dispersion des données budgétaires entre plusieurs supports** - mission « *Recherche et enseignement supérieur* », mission « *Plan de relance* » et mission « *Investissements d'avenir* » du projet de loi de finances pour 2021, auxquelles il faut ajouter les articles 1 et 2 de la loi de programmation -, **présentation qui nuit à l'intelligibilité et à la sincérité de l'effort financier global de l'État en faveur de la recherche**. Les grands opérateurs eux-mêmes lui ont fait part de leur difficulté à avoir une vision claire des crédits qui leur seront attribués en 2021. Certains ne disposaient toujours pas, mi-novembre, de la lisibilité suffisante pour construire leur propre budget, qui doit pourtant être validé par leur conseil d'administration début décembre.

L'effort financier proposé en 2021 constitue une première étape importante, notamment parce qu'il amorce la montée en charge des capacités d'engagement de l'Agence nationale de la recherche. Toutefois, le montant affiché - **400 millions d'euros** - ne doit pas se comprendre comme

étant entièrement dévolu au financement de dépenses nouvelles puisqu'il est aussi censé couvrir des dépenses contraintes. À **cette hausse de crédits en réalité plus modeste qu'affichée**, s'ajoute le fait que **certaines sujets budgétaires**, que le rapporteur pour avis a identifiés comme **des points de vigilance**, nécessiteront d'être précisés voire amendés en séance publique.

I. UNE IMPULSION BUDGÉTAIRE EN FAVEUR DE LA RECHERCHE À LA PRÉSENTATION PEU INTELLIGIBLE ET À L'AMPLEUR PLUS MODESTE QU'AFFICHÉE

A. LE PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION DE LA RECHERCHE : UN EFFORT BUDGÉTAIRE CERTES INÉDIT, MAIS DONT LE SÉNAT A SOUHAITÉ UNE MONTÉE EN CHARGE PLUS RAPIDE ET PLUS EFFICACE

1. Une trajectoire budgétaire améliorée grâce à l'initiative du Sénat sur la durée de la programmation

À l'initiative commune de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, saisie au fond sur le projet de loi de programmation de la recherche, et des commissions des finances et des affaires économiques, saisies pour avis, **le Sénat a décidé de ramener la durée de la programmation de dix à sept ans, en concentrant l'effort budgétaire sur les années 2021 et 2022.** En effet, une trajectoire étalée sur dix ans est non seulement inédite pour une loi de programmation, mais elle s'expose en outre à de nombreux aléas politiques et économiques qui affaiblissent sa crédibilité et sa sincérité. **Parmi ces risques inhérents à la conjoncture, celui de l'inflation n'a pas été intégré par le Gouvernement dans sa programmation.** En le prenant en compte, **l'effort annoncé de 25 milliards d'euros cumulés sur dix ans ne représentera finalement que 7 milliards en euros constants.** Et la hausse de 5 milliards d'euros du budget annuel de la recherche à la fin de la trajectoire ne sera, en réalité, que de 1 milliard d'euros, rendant difficilement atteignable l'objectif de 3 % du produit intérieur brut (PIB) consacrés aux dépenses de recherche et de développement, dont 1 % au titre des dépenses des administrations.

Afin de parvenir à un accord avec l'Assemblée nationale lors de la commission mixte paritaire (CMP), le Sénat a dû renoncer au passage de la programmation de dix à sept ans. Pour autant, **il a obtenu du Gouvernement une amélioration sensible de la trajectoire budgétaire avec l'intégration, dans la programmation, de crédits issus du plan de relance et destinés à l'Agence nationale de la recherche (ANR), rendant l'effort plus ambitieux sur les années 2021 et 2022.**

2. Un accroissement nécessaire des capacités d'engagement de l'Agence nationale de la recherche, ciblé sur l'augmentation du taux de succès des appels à projets et le relèvement du préciput

Le rapporteur pour avis se félicite du redressement financier programmé de l'ANR qui constitue l'une des avancées notables de la loi de programmation, et dont l'ampleur, inédite depuis la création de l'Agence en 2005, permettra de porter le taux de succès aux appels à projets au niveau des standards internationaux.

Le texte issu de la CMP présente, à l'article 2, **une nouvelle trajectoire des autorisations d'engagement de l'ANR qui tient compte de deux avancées obtenues par le Sénat :**

- d'une part, **l'intégration des 428 millions d'euros supplémentaires** en autorisations d'engagement attribués à l'Agence dans le cadre du plan de relance, dont 286 millions en 2021 et 142 millions en 2022 ;

- d'autre part, **la prise en compte des 100 millions d'euros en autorisations d'engagement** prévus, en 2021, par le plan de relance pour la préservation de l'emploi dans le secteur privé de la recherche et du développement (R&D).

Évolution des capacités d'engagement de l'ANR par rapport à 2020

(en millions d'euros courants)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Autorisations d'engagement de l'ANR	+503	+403	+403	+509	+646	+859	+1 000	+1 000	+1 000	+1 000
<i>Dont projets de recherche</i>	+403	+403	+403	+509	+646	+859	+1 000	+1 000	+1 000	+1 000
<i>Dont mesures partenariales visant la préservation de l'emploi de R&D</i>	+100									

Source : article 2 du projet de loi de programmation de la recherche

Comme l'a indiqué le président-directeur général de l'ANR au rapporteur pour avis, **les 403 millions d'euros supplémentaires en autorisations d'engagement, dont disposera l'Agence en 2021 au bénéfice des projets de recherche**, seront d'abord fléchés sur **l'objectif d'augmentation du taux de succès aux appels à projets génériques**. Celui-ci pourrait, dès l'année prochaine, **passer à 23 %**, contre 17 % actuellement. Ce taux-cible repose sur **une hypothèse d'augmentation du nombre de projets déposés de 20 %**.

Ces moyens nouveaux permettront ensuite de **relever les montants de préciput** accordés aux différentes parties prenantes aux projets de recherche sélectionnés par l'Agence. Ainsi, **dès 2021, la part destinée à l'hébergeur pourrait passer de 11 % à 13 %, la part dévolue au gestionnaire de 8 % à 10 %, et un taux de 2 % pourrait être introduit en faveur des laboratoires, conduisant à un taux global de 25 % contre 19 % aujourd'hui**.

Concernant **les 100 millions d'euros accordés à l'Agence au titre de la préservation de l'emploi en R&D**, l'objectif est de permettre l'accueil, au sein de laboratoires publics, de personnels du secteur R&D privé, dont les

emplois sont fragilisés par la crise, et l'embauche de jeunes diplômés se destinant à une carrière dans la recherche privée. D'après les informations transmises par le ministère au rapporteur pour avis, ces deux types d'actions se concrétiseront par **l'élaboration de conventions de recherche partenariales entre les laboratoires publics et les entreprises concernés**, dont la gestion nécessitera le savoir-faire de l'ANR. Au moment de son audition, son président-directeur général ne disposait cependant pas de données plus précises sur le rôle exact de l'Agence dans la mise en œuvre de ce dispositif. Il a toutefois relevé la nécessité que cette mission ne vienne pas perturber le déploiement du « Plan d'action 2020 » de l'Agence. **Le rapporteur pour avis indique qu'il y sera très vigilant, tout en soulignant que l'intégration de ces 100 millions d'euros du plan de relance dans la trajectoire de l'ANR présente l'avantage de sanctuariser ce montant et de confier sa gestion à l'Agence, sous la tutelle du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.**

B. LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2021 : UNE PREMIÈRE MARCHE DE LA PROGRAMMATION DIFFICILEMENT LISIBLE ET DONT LE NIVEAU EST À RELATIVISER

1. Une articulation complexe entre les différents supports budgétaires, préjudiciable à l'intelligibilité de l'effort financier

Le rapporteur pour avis insiste sur **la trop grande complexité de présentation de l'engagement budgétaire du Gouvernement en faveur de la recherche**. Le projet de loi de programmation, dans sa version initiale, n'intégrait pas l'effort additionnel annoncé dans le cadre du plan de relance. De surcroît, les moyens issus de ce plan ont été précisés tardivement et intégrés *in fine* dans le projet de loi de finances pour 2021 *via* la création d'une nouvelle mission budgétaire « *Plan de relance* », à vocation temporaire.

Cette dispersion des données budgétaires entre plusieurs textes financiers empêche d'avoir une vision claire de l'engagement de l'État en direction de la recherche. C'est pourquoi le Sénat a tenu à ce que le Gouvernement mette en cohérence sa programmation initiale avec l'apport complémentaire du plan de relance, dont il ne manquait pas de se prévaloir pour contrer les critiques relatives au manque d'ambition de sa trajectoire. Les crédits supplémentaires destinés à l'ANR ont ainsi pu être intégrés au second tableau de l'article 2 du projet de loi de programmation (cf. *supra*).

Un même éclatement se retrouve au niveau du projet de loi de finances pour 2021, où les crédits de la recherche sont répartis entre plusieurs supports : sept des huit programmes de la mission « *Recherche et enseignement supérieur* », la mission « *Investissements d'avenir* » qui porte les crédits des programmes d'investissement d'avenir (PIA), et la nouvelle mission « *Plan de relance* », dont le programme 364 « *Cohésion* » comporte une action relative à la recherche.

Les représentants des organismes de recherche auditionnés par le rapporteur pour avis, bien que satisfaits de l'impulsion budgétaire permise par le projet de loi de programmation, ont tous fait état de la difficulté à comprendre l'articulation entre ces différentes sources de financement et à disposer d'une vision globale des moyens qui leur sont alloués.

Aussi, le rapporteur pour avis souhaite que, pour les prochains exercices budgétaires, il soit mis à disposition des opérateurs de recherche, comme de la représentation nationale, une présentation transversale et exhaustive des moyens consacrés par l'État à la politique de recherche.

2. Des moyens nouveaux en réalité moins importants que les montants présentés

Sur le périmètre des programmes 172 « *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* », 150 « *Formations supérieures et recherche universitaire* » et 193 « *Recherche spatiale* », qui correspond à celui retenu pour le projet de loi de programmation, **l'augmentation du budget inscrite au projet de loi de finances pour 2021 s'élève à 400 millions d'euros en crédits de paiement**, dont respectivement 224 millions d'euros, 165 millions d'euros et 11 millions d'euros pour chacun des trois programmes.

Cette progression, conforme à celle prévue par le projet loi de programmation, **doit être saluée dans la mesure où elle rompt avec des décennies de sous-investissement chronique dans la recherche.**

Le rapporteur pour avis tient cependant à souligner, dans la continuité de son analyse du projet de loi de programmation, que cet effort budgétaire ne correspond pas seulement à des moyens nouveaux : il permet aussi de couvrir le « tendanciel », c'est-à-dire les dépenses récurrentes et incompressibles du ministère de la recherche.

Ainsi, les 224 millions d'euros supplémentaires en crédits de paiement dont bénéficie, par rapport à 2020, le programme 172 - lequel concentre la plus grande partie des financements alloués à la recherche - ne représentent, en réalité, qu'un apport de 118 millions d'euros de crédits nouveaux. Il faut en effet retirer à l'enveloppe affichée deux montants qui constituent des dépenses contraintes :

- d'une part, **l'augmentation de 68 millions d'euros de la subvention pour charges de service public versée au Centre national de la recherche scientifique (CNRS), qui concrétise un rebasage prévu de longue date.** En effet, depuis 2018, afin de financer l'augmentation de sa masse salariale - **phénomène dénommé « le mur du CNRS » et dont le coût s'élève à 88 millions d'euros** -, l'opérateur a recours à un prélèvement sur son fonds de roulement. Or, à partir de l'année prochaine, la dotation de ce fonds ne sera plus suffisante. C'est pour remédier à cette difficulté qu'une augmentation de la subvention pour charges de service public est prévue. Le président-directeur général du

CNRS a toutefois précisé à votre rapporteur pour avis que les 20 millions restants du « mur » devront être assumés par l'opérateur lui-même ;

- d'autre part, **la hausse de 38 millions d'euros des crédits dédiés aux organisations scientifiques internationales**, qui correspond à des engagements pluriannuels souscrits par la France et qu'elle se doit d'honorer.

S'agissant du **programme 150**, les **165 millions d'euros supplémentaires** sont fléchés sur le **financement des mesures de revalorisation des rémunérations et des carrières des personnels de recherche**, prévues par ou dans le cadre du projet de loi de programmation. Les plus significatives sont la réforme des régimes indemnitaires telle qu'issue du protocole d'accord majoritaire signé le 12 octobre dernier, la revalorisation de 30 % de la rémunération des doctorants et l'augmentation de 20 % du nombre de contrats doctoraux, la diversification des voies de recrutement avec notamment la création de chaires de professeur junior et de contrats de mission scientifique. **Le rapporteur pour avis réitère son soutien à l'ensemble de ces mesures** qui permettront de porter un coup d'arrêt au décrochage inacceptable des rémunérations scientifiques et d'ouvrir de nouvelles possibilités de recrutement, en complément des procédures traditionnelles.

Quant à la dotation du **programme 193** en 2021, celle-ci n'est pas directement intelligible, dans la mesure où il est procédé à une correction mécanique liée à la fin du remboursement de la dette à l'Agence spatiale européenne et à une modification du circuit de financement du Centre national d'études spatiales (Cnes). Une fois prises en compte ces **évolutions tendanciennes et de périmètre**, ce sont 11 millions d'euros de crédits qui sont nouvellement apportés au programme. Le secteur spatial bénéficie en outre d'un **soutien substantiel du plan de relance**, de 365 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 200 millions d'euros en crédits de paiement. Le président du Cnes a d'ailleurs indiqué au rapporteur pour avis qu'il estimait le budget 2021 à la hauteur des ambitions de l'institution.

C. DEUX INQUIÉTUDES SUR LES CRÉDITS ISSUS DU PLAN DE RELANCE

1. La crainte des opérateurs de recherche sur le devenir des crédits temporaires du plan de relance

Plusieurs dirigeants des grands opérateurs de recherche auditionnés par le rapporteur pour avis ont exprimé leur **inquiétude sur ce qu'il adviendra des crédits attribués dans le cadre de la nouvelle mission budgétaire « Plan de relance »**, une fois celle-ci arrivée à échéance.

Alors que les effets financiers de la crise risquent de se faire ressentir bien au-delà de la durée de vie de cette mission à vocation temporaire, **la non-intégration « en base budgétaire » des crédits qu'elle porte pourrait, dans deux ans, se traduire par une baisse de leurs moyens**. Ainsi, l'administrateur général du Commissariat à l'énergie atomique (CEA) a alerté sur la pérennité

du budget alloué à la recherche duale, dans la mesure où les crédits qui lui sont dédiés sont, dans le projet de loi de finances pour 2021, non plus inscrits au programme 191 « *Recherche duale* » - comme c'était le cas depuis plusieurs années -, mais au programme 363 « *Compétitivité* » de la mission « *Plan de relance* ». Compte tenu du caractère transitoire de cette dernière, rien ne garantit que ces crédits seront réintégré en « base budgétaire ».

Aussi, le **rapporteur pour avis veillera, lors des prochains exercices, à ce que les modifications de maquette budgétaire provoquées cette année par la création de la mission « *Plan de relance* » ne portent pas atteinte à la pérennité des financements accordés aux opérateurs de recherche.**

2. Un risque de sous-exécution budgétaire des crédits attribués à l'ANR qui doit inciter à une souplesse de gestion

Compte tenu de l'augmentation importante des crédits d'engagement versés à l'ANR à compter de l'année prochaine (cf. *supra*), **un risque non négligeable de sous-exécution budgétaire existe.** Afin de s'en prémunir, l'ANR et le ministère envisagent **la possibilité de mettre en œuvre l'augmentation du taux de préciput pour les projets sélectionnés en 2020**, ce qui nécessiterait une modification du règlement financier de l'Agence.

Cette problématique de sous-consommation se pose, d'une manière générale, pour l'ensemble des crédits du plan de relance qui ont vocation à être consommés rapidement. Or un afflux trop important et trop immédiat de moyens pourrait entraîner des difficultés de gestion, étant donné les délais inhérents aux procédures d'engagement de crédits. **Le rapporteur pour avis plaide donc pour que des reports de crédits sur l'exercice suivant ou des réaffectations de crédits sur d'autres lignes budgétaires soient possibles.**

II. LES POINTS DE VIGILANCE DU RAPPORTEUR POUR AVIS

A. LA NÉCESSITÉ DE PRÉCISER L'ENGAGEMENT FINANCIER SUR LES DOTATIONS DE BASE DES LABORATOIRES DE RECHERCHE

Dans ses précédents avis budgétaires, **le rapporteur pour avis a toujours plaidé pour que le développement des financements sur appels à projets n'ait pas pour corollaire une attrition des moyens récurrents dont disposent les laboratoires.** C'est pourquoi elle a déploré que le projet de loi de programmation, dans sa version proposée par le Gouvernement, ne fasse référence aux dotations de base que dans le rapport annexé, dont la valeur normative est très limitée.

Face aux nombreuses critiques exprimées sur ce sujet, la ministre a, au cours de l'examen du texte, été amenée à préciser la trajectoire

d'évolution des crédits récurrents des laboratoires. Elle s'est ainsi engagée à **les rehausser de 10 % en 2021, puis de 25 % en 2023.**

L'augmentation prévue l'année prochaine n'apparaît cependant pas à la lecture du projet de loi de finances et des documents budgétaires annexés. C'est pourquoi plusieurs responsables d'organismes de recherche auditionnés par le rapporteur pour avis, en particulier ceux de l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae) et de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm), demandent **une traduction de cet engagement** au sein du programme 172 du projet de loi de finances pour 2021 : il leur importe en effet de savoir rapidement les montants qu'ils pourront reverser à leurs laboratoires l'année prochaine.

Le ministère, de son côté, explique que la nouvelle trajectoire des autorisations d'engagement de l'ANR « *a été lissée de manière à accompagner cet équilibre entre le financement de base et le financement sur projets* ». Il indique également que les deux augmentations successives des crédits de base annoncées – 10 % en 2021 et 25 % en 2023 – s'entendent bien hors préciput reversé par l'ANR et qu'elles prendront la forme soit d'une augmentation des subventions pour charges de service public, soit du fléchage d'autres crédits budgétaires vers les opérateurs.

Pour le rapporteur pour avis, cette incertitude sur le choix du canal de financement n'est pas de nature à rassurer les acteurs du secteur. Elle appelle donc la ministre à concrétiser, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2021 au Sénat, l'engagement pris dans le cadre du projet de loi de programmation.

B. LA QUESTION TOUJOURS NON RÉSOLUE DU « GLISSEMENT VIEILLESSE TECHNICITÉ » POUR L'ENSEMBLE DES OPÉRATEURS DE RECHERCHE

Le « glissement vieillesse technicité » (GVT) désigne le phénomène d'augmentation de la masse salariale du fait de la progression des agents dans leurs grilles indiciaires. Il s'agit d'**un problème récurrent pour les organismes de recherche, qui grève leurs marges de manœuvre budgétaires, et sur lequel le rapporteur pour avis alerte chaque année.**

Le projet de loi de finances pour 2021 comporte **une mesure spécifique au CNRS** dont le GVT représente une charge de 20 millions d'euros par an, qui s'est traduite par une baisse de 10 % de ses effectifs sur dix ans. Il est en effet prévu d'augmenter la subvention pour charges de service public de l'opérateur de 68 millions d'euros l'année prochaine pour abattre une partie de ce « mur » (cf. *supra*).

Si cette prise en charge est évidemment la bienvenue pour le CNRS, le rapporteur pour avis fait valoir que le GVT affecte les autres opérateurs pour lesquels aucune mesure n'est prévue à ce jour. C'est le cas notamment de l'Inserm dont le président-directeur général n'a pas manqué de souligner qu'un « mur » existe aussi.

Le caractère très sensible voire tabou, dans les discussions entre le ministère de la recherche et le ministère des finances, de la question de la prise en charge du GVT ne justifie pas que celle-ci soit mise au point mort. Le rapporteur pour avis souhaite que des solutions puissent enfin émerger, qui ne prendraient pas nécessairement la forme de compensations automatiques et intégrales, mais de réponses plus fines, élaborées au cas par cas.

C. LES INQUIÉTUDES SUSCITÉES PAR LA SUPPRESSION DU DOUBLEMENT DE L'ASSIETTE DU CRÉDIT IMPÔT RECHERCHE SUR L'AVENIR DE LA RECHERCHE PARTENARIALE

L'article 8 du projet de loi de finances pour 2021 prévoit la suppression du dispositif de doublement de l'assiette du crédit impôt recherche (CIR) pour les entreprises qui confient des travaux de R&D à des laboratoires publics de recherche.

Le rapporteur pour avis comprend que cette disposition, instaurée en 2004, pose problème au regard de la réglementation européenne sur les aides d'État, mais sa suppression pure et simple risque de porter atteinte au développement des partenariats publics-privés, qui constitue pourtant un sous-jacent important du projet de loi de programmation de la recherche. Le signal adressé par le Gouvernement est donc contradictoire.

Les dirigeants d'établissements publics de recherche à caractère industriel et commercial (EPIC), pour lesquels la recherche partenariale est centrale, ont exprimé leur vive inquiétude au rapporteur pour avis.

Lors de l'examen en séance publique de l'article 8, le Sénat a, à l'heureuse initiative du rapporteur général de la commission des finances, adopté un amendement reportant à 2023 l'entrée en vigueur de la suppression de ce dispositif. Cette période de transition de deux ans permettra aux organismes de recherche d'anticiper la réforme et au Gouvernement d'étudier les moyens alternatifs pour continuer à soutenir la recherche partenariale. Le rapporteur pour avis souhaite que cette modification soit maintenue dans la suite de la discussion parlementaire.

Le développement de la recherche partenariale passe aussi par le soutien à des structures comme les instituts Carnot, dont la démarche originale consiste à analyser les besoins d'innovation des entreprises, puis à trouver les équipes de recherche capables d'y répondre. À la satisfaction du rapporteur pour avis, le rapport annexé au projet de loi de programmation de la recherche mentionne la volonté de renforcer le dispositif Carnot, en faisant passer son abondement annuel, aujourd'hui de l'ordre de 62 millions d'euros, à 150 millions d'euros dans les prochaines années. La labellisation récente de nouvelles structures nécessite en effet une augmentation de la dotation de l'État, au risque sinon de devoir attribuer une part plus réduite à chacun des instituts, ce qui entraverait inévitablement leur développement. Le rapporteur

pour avis sera donc particulièrement attentif à l'évolution de cette dotation lors des prochains exercices budgétaires.

D. L'INDISPENSABLE SOUTIEN À LA CULTURE SCIENTIFIQUE DANS UN CONTEXTE D'ADHÉSION CROISSANTE AUX THÉORIES COMLOTISTES

Le rapporteur pour avis se félicite que le projet de loi de programmation de la recherche ait permis de **sanctuariser 1 % du budget d'intervention de l'ANR en faveur de la diffusion de la culture scientifique.**

À l'heure où la remise en cause de la vérité scientifique ne cesse d'avoir un écho grandissant et où les théories complotistes gagnent du terrain, **il estime fondamental de donner aux citoyens des outils de compréhension du monde contemporain leur permettant de distinguer le vrai du faux et de se forger leur propre opinion.**

C'est ce à quoi s'emploient des établissements comme **Universcience** - réunion de la Cité des sciences et de l'industrie et du Palais de la découverte - dont l'action et le dynamisme méritent d'être soutenus, surtout dans une période où les mesures de confinement engendrent d'importantes pertes de recettes. **Le rebasage de 2 millions d'euros de la subvention de charges de service public de l'établissement** inscrit au projet de loi de finances pour 2021 constitue, à ce titre, **une bonne nouvelle**, tout comme le versement de 35 millions d'euros dans le cadre du plan de relance pour compenser les pertes dues à la crise et participer au financement d'un programme d'investissements prioritaires.

Sous réserve de ces observations, votre rapporteur pour avis formule un avis favorable à l'adoption des crédits dédiés à la recherche au sein de la Mires.

*

* *

Votre commission de la culture, de l'éducation et de la communication a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « recherche et enseignement supérieur » du projet de loi de finances pour 2021.

TRAVAUX EN COMMISSION

JEUDI 26 NOVEMBRE 2020

M. Laurent Lafon, président. – Nous examinons ce matin deux avis budgétaires respectivement consacrés aux crédits alloués à l'enseignement supérieur et à la recherche. Notre collègue Laure Darcos ayant eu un empêchement de dernière minute, Stéphane Piednoir présentera ces deux avis, et je l'en remercie.

M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis des crédits de l'enseignement supérieur au sein de la mission « Recherche et enseignement supérieur ». – L'examen des crédits consacrés à l'enseignement supérieur s'inscrit cette année dans un contexte inédit, marqué par la gestion d'une crise sanitaire aux répercussions économiques et sociales majeures et l'adoption récente du projet de loi de programmation de la recherche dont les connexions avec l'enseignement supérieur sont très fortes.

Situation inédite aussi parce qu'en moins d'un an, quatre lois de finances rectificatives, une loi de programmation et une loi de finances initiale intégrant un plan de relance sont porteuses de financements pour l'enseignement supérieur. La multiplication de ces véhicules budgétaires crée une véritable complexité qui rend difficilement lisible l'effort global de l'État envers cette politique publique.

Compte tenu de cette architecture budgétaire inhabituelle, j'ai souhaité compléter l'analyse traditionnelle des programmes 150 et 231 par celle des crédits de la nouvelle mission « Plan de relance » dédiés à l'enseignement supérieur et à la vie étudiante.

J'ai également jugé utile que cet exercice budgétaire soit l'occasion de faire le point sur les différents constats formulés par le groupe de travail consacré aux conséquences du confinement sur l'enseignement supérieur, que j'avais eu le plaisir d'animer au printemps dernier. Plusieurs de ses recommandations ont été suivies d'effet, tandis que d'autres restent d'actualité.

Mon propos sera axé sur les deux thématiques centrales du secteur : les formations supérieures et la vie étudiante.

En 2021, le budget de l'enseignement supérieur – au sens des formations – sera de 14 milliards d'euros en crédits de paiement, en hausse de 1,76 % par rapport à l'année dernière.

Les moyens nouveaux, qui s'élèvent à 265,3 millions d'euros, sont destinés, d'une part, au financement de mesures inscrites au projet de loi de programmation de la recherche, d'autre part, à la poursuite de la mise en œuvre de la loi orientation et réussite des étudiants (ORE).

Dans le détail, 164,2 millions d'euros correspondent à la première marche budgétaire du projet de loi de programmation de la recherche, plus précisément aux mesures de revalorisation des rémunérations et des carrières des personnels. Je vous rappelle les plus significatives : la réforme des régimes indemnitaires, la revalorisation de 30 % de la rémunération des doctorants et l'augmentation de 20 % du nombre de contrats doctoraux, la diversification des voies de recrutement avec la création de chaires de professeur junior et de contrats de mission scientifique. Comme j'ai eu l'occasion de le dire lors de nos récents débats, je suis favorable à ces mesures, qui devraient permettre d'enrayer le décrochage des rémunérations de nos personnels scientifiques et apporter davantage de souplesse dans des procédures de recrutement aujourd'hui trop rigides.

Par ailleurs, 73 millions d'euros de crédits nouveaux sont consacrés à la poursuite des actions menées les années précédentes, parmi lesquelles l'augmentation des capacités d'accueil dans les filières en tension, dans un contexte marqué par un afflux d'étudiants dû aux résultats exceptionnels du baccalauréat 2020 et aux difficultés d'insertion sur le marché du travail en période de crise ; le développement des dispositifs d'accompagnement pédagogique de type « oui si » ; la valorisation de l'investissement pédagogique des personnels, et le déploiement de la réforme des études de santé : 19 millions d'euros sont prévus pour achever la transformation de la première année commune aux études de santé (PACES) et lancer la réforme du deuxième cycle. En raison de la crise sanitaire, cette réforme avait été reportée d'un an au printemps dernier, décision que notre groupe de travail avait estimée raisonnable.

15,2 millions d'euros sont octroyés aux revalorisations salariales dans le cadre du protocole « Parcours, carrières et rémunérations » (PPCR) ; 4 millions d'euros sont fléchés sur l'extension du dialogue stratégique et de gestion (DSG) entre l'État et les établissements publics d'enseignement supérieur. C'est désormais dans le seul cadre de ce DSG, que la question du glissement vieillesse-technicité (GVT) est abordée. Celle-ci ne fait plus l'objet d'une approche globale et n'est plus mentionnée dans les documents budgétaires, évolution que je juge regrettable compte tenu de l'importance de ce problème structurel pour les établissements. N'oublions pas que le GVT représente pour eux un coût de 50 millions d'euros par an !

Enfin, 9 millions d'euros viennent abonder la dotation versée aux établissements d'enseignement supérieur privés d'intérêt général (EESPIG). Je salue cette revalorisation, que j'appelle de mes vœux depuis plusieurs années, mais j'émetts deux réserves. La première tient à son manque de lisibilité. On ne sait en effet pas, à la lecture du bleu budgétaire, comment

cette enveloppe va être répartie entre les établissements et les organismes de formation des enseignants. La seconde réserve porte sur l'effectivité de cette hausse : l'année dernière, nous avons aussi voté une augmentation de 3 millions d'euros en faveur des EESPIG, mais celle-ci ne s'est pas retrouvée en exécution ! D'où mes doutes pour l'année prochaine...

Voici donc les principales lignes du programme 150 qui bénéficient de crédits nouveaux. Il faut y ajouter ceux prévus dans le cadre de la mission « Plan de relance ».

Une enveloppe de 180 millions d'euros a vocation à financer 30 000 places supplémentaires, principalement dans les filières médicales et para-médicales, ainsi que dans les formations courtes et professionnalisantes, où les besoins sont importants dans le contexte actuel. Cet effort est évidemment le bienvenu, mais j'aurais préféré que ces crédits soient intégrés au programme 150. La création de places supplémentaires est en effet un besoin structurel et non uniquement conjoncturel.

Une autre enveloppe, de 3,7 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 1,6 milliard d'euros en crédits de paiement, est prévue pour la rénovation thermique des bâtiments publics. Compte tenu de l'état du patrimoine immobilier universitaire, il y a lieu d'accueillir favorablement cette initiative ! Ce sujet avait d'ailleurs fait l'objet d'une recommandation de notre groupe de travail. Un appel à projets spécifique au secteur de l'enseignement supérieur a été lancé et a donné lieu à 5 200 dossiers de candidature, représentant un volume financier de 8,4 milliards d'euros, ce qui montre bien l'état des besoins. Le processus de sélection est en cours. Cet appel à projets devrait permettre le démarrage rapide de chantiers de rénovation, mais je pense qu'il ne permettra pas à lui seul de rattraper le retard pris. En effet, la remise en état des 15 millions de mètres carrés du bâti universitaire relevant de l'État nécessiterait un investissement de 10 milliards d'euros, soit dix ans de mise en œuvre au rythme actuel de financement. Ce constat plaide, à mon sens, pour une dynamique plus ambitieuse que pourrait impulser, par exemple, le lancement d'un deuxième plan Campus.

Pour finir sur cette partie, je souhaite faire un focus sur l'accueil des étudiants internationaux, problématique qui avait retenu l'attention de notre groupe de travail et auquel je consacre tout un développement dans mon rapport écrit. La crise a bien sûr fait craindre une année blanche. Mais la mobilisation conjointe - et que je salue - du ministère des affaires étrangères, du ministère de l'enseignement supérieur et de leur opérateur Campus France a permis d'éviter le pire. Grâce à plusieurs actions de communication et à l'autorisation d'accès au territoire national des étudiants internationaux, 68 000 visas ont pu leur être délivrés. Bien sûr, ce chiffre est en baisse de 25 % par rapport à l'année dernière, mais, au regard du contexte international, ce résultat est positif. La France est en effet l'un des seuls pays à avoir accueilli des étudiants étrangers en présentiel. L'on constate même

une légère hausse du nombre d'inscriptions. Des difficultés et des interrogations demeurent toutefois : situations très diverses selon les zones géographiques, risque de comportements opportunistes pour profiter d'une offre de formation uniquement en distanciel, difficultés d'organisation des examens pour les étudiants restés dans leur pays, conséquence du décalage de certaines inscriptions sur l'organisation de la prochaine rentrée, risque de rupture dans les futurs flux...

J'en viens au budget de la vie étudiante, qui revêt une importance majeure en ces temps de crise. Nous le savons, les étudiants sont un public particulièrement vulnérable. Notre responsabilité collective est de faire en sorte que tous puissent poursuivre leur formation dans de bonnes conditions, afin de ne pas voir se concrétiser le spectre d'une génération sacrifiée.

Notre groupe de travail avait salué les mesures d'urgence prises au printemps dernier : déblocage d'aides spécifiques par les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (Crous), prorogation du droit à bourse en juillet, versement d'une aide exceptionnelle de 200 euros aux jeunes les plus précaires. Il avait cependant appelé à une clarification rapide des financements, dont les premiers montants annoncés avaient semblé sous-calibrés face à l'ampleur des besoins. Ceux-ci ont été budgétés dans la troisième loi de finances rectificative, qui a ouvert une enveloppe de 115 millions d'euros.

Le budget 2021 s'inscrit dans la continuité de ce soutien aux étudiants les plus fragiles, choix que je ne peux qu'approuver. Près de 81 millions d'euros supplémentaires sont destinés aux bourses sur critères sociaux pour faire face à l'augmentation du nombre de boursiers, consécutive au très bon taux de réussite au bac 2020 ; financer la revalorisation du montant des bourses de 1,2 %, entrée en vigueur en septembre dernier ; prendre en compte, à titre exceptionnel, les revenus 2020 pour le calcul des bourses 2020-2021.

Autre mesure d'accompagnement prévue : la dotation annuelle du fonds de garantie des prêts étudiants, d'un montant de 4 millions d'euros dans le programme 231, sera multipliée par cinq en 2021, dans le cadre de la mission « Plan de relance ». Cette montée en charge, qui était demandée depuis plusieurs années, devrait permettre de passer d'une cible de 12 000 bénéficiaires potentiels à 60 000 dès l'année prochaine.

Une enveloppe complémentaire est destinée au réseau des œuvres universitaires et scolaires, au titre de laquelle 49 millions d'euros compenseront le manque à gagner que génère l'instauration, depuis septembre dernier, du ticket de restaurant universitaire à un euro, et 11 millions d'euros, la perte de revenus résultant du gel de l'augmentation des loyers 2020 en résidences universitaires. J'en profite pour vous faire un rapide point sur la situation des Crous qui avait alerté notre groupe de travail au printemps.

Le réseau a en effet accusé d'importantes pertes d'exploitation du fait de la crise sanitaire. Celles-ci se chiffrent à 97,5 millions d'euros pour la période allant de mars à août et ont été évaluées à 50 millions d'euros entre septembre et décembre. Cette dernière prévision sera très certainement revue à la hausse, compte tenu des modalités particulières de déroulement de la rentrée 2020 et du nouveau confinement.

Des réponses ont été apportées – il faut le reconnaître – pour couvrir les pertes liées à la première vague épidémique : en septembre, le réseau a ainsi reçu un complément de subvention pour charges de service public de 100 millions d'euros. Mais se pose maintenant la question de la compensation au titre de la deuxième vague. Lors de son audition, la ministre nous a annoncé qu'un complément serait versé dans le cadre de la quatrième loi de finances rectificative et que des redéploiements de crédits auraient lieu en fin de gestion. Un deuxième abondement de 39,9 millions d'euros a bien été budgété, en effet, dans le quatrième projet de loi de finances rectificative récemment adopté, mais cette enveloppe pourrait s'avérer insuffisante. Je serai donc particulièrement vigilant au schéma de fin de gestion sur le programme 231 afin que l'intégralité des pertes enregistrées par le réseau en 2020, du fait de la crise sanitaire, soit comblée.

Un mot, pour finir ce panorama, sur la contribution de vie étudiante et de campus (CVEC). Celle-ci a été fortement sollicitée, pendant le premier confinement, à hauteur de 20 millions d'euros pour des aides directes aux étudiants, des achats ou des prêts d'ordinateurs, ou encore de l'aide alimentaire. Ses conditions d'utilisation en temps normal demeurent toutefois très opaques, comme notre commission l'a signalé à de nombreuses reprises. Je me félicite donc que la ministre ait pris l'initiative de demander un rapport à l'Inspection ; celui-ci devrait enfin nous permettre de disposer de données objectives sur les modalités de mise en œuvre de cette CVEC.

En conclusion, mes chers collègues, bien que souffrant d'une présentation confuse, le budget 2021 porte une augmentation notable des crédits consacrés aux formations du supérieur et à la vie étudiante, effort qu'il convient à mon sens de saluer et de soutenir. J'insiste sur la nécessité, en période de crise, de continuer à investir dans l'enseignement supérieur, secteur clef pour le développement de notre pays et l'avenir de notre jeunesse.

Je vous propose donc d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits de l'enseignement supérieur de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

M. Jacques Gasperrin. – Dans ce contexte inédit et complexe, il est plus nécessaire que jamais d'affirmer l'autonomie des universités et de leur donner les moyens de lever des fonds. Ce budget est proportionné à la loi de programmation de la recherche. Huit établissements expérimentaux ont été créés, dont cinq en région parisienne, et les trois autres à Lille, sur la Côte d'Azur et à Grenoble. Il ne faudrait pas que les programmes soient trop

centrés sur la région parisienne. L'hybridation entre le présentiel et le distanciel n'est pas simple pour les étudiants. Le rapporteur parle de 30 000 nouvelles places dans le programme 150. J'ai une pensée pour ceux qui passeront le concours de médecine. L'articulation entre l'ancien régime et le nouveau est délicate.

Le rapporteur a évoqué la rénovation thermique. La loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) de 2007 a autorisé l'État à transférer aux établissements qui en font la demande la pleine propriété de leurs bâtiments. J'incite les présidents d'université à en faire la demande pour pouvoir mieux gérer leurs bâtiments, comme des chefs d'entreprise. Les prochains contrats de plan État-Région (CPER) devraient être axés sur l'orientation, la santé, les campus et l'enseignement numérique.

Je salue enfin la prise en compte de la précarité des étudiants et l'effort en direction des Crous. Nous suivrons l'avis du rapporteur sur ce budget.

M. Pierre Ouzoulias. – Nous avons passé notre temps, cette année, à discuter du budget de l'enseignement supérieur et de la recherche : quatre lois de finances rectificatives, une loi de programmation, le plan de relance et maintenant le projet de loi de finances... Les textes s'enchaînent sans que l'on en perçoive toujours bien la cohérence. On peine à distinguer entre les arbitrages authentiques et les opérations de communication ou d'enfumage ! Et ce ne sont pas les propos de la ministre qui aideront à y voir plus clair... Les universités n'ont ainsi aucune information sur la prolongation des contrats doctoraux, en dépit de ce que nous dit le ministère.

Je partage l'engagement fort du rapporteur en faveur du plan de rénovation des bâtiments : ces derniers, conçus dans les années 1970 ou 1980, sont des gouffres financiers et leur rénovation redonnera des marges aux universités en termes de budget de fonctionnement. L'État doit toutefois s'engager fortement pour les accompagner, car elles n'ont pas le droit d'emprunter.

Notre commission devrait aussi s'intéresser à la question du contrôle par le Parlement des emplois hors plafond. L'article 7 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) prévoit certaines conditions pour le recours à ces emplois. Or le régime de responsabilités et compétences élargies (RCE) donne une grande latitude aux universités pour embaucher. Dès lors, les plafonds que nous votons au Parlement ne sont plus guère respectés et s'avèrent quelque peu théoriques. L'Inspection générale des finances a montré que la plupart de ces postes étaient financés sur des recettes assimilables à des frais de scolarité. Or, ces derniers sont d'ordre réglementaire... Ainsi, une grande partie du budget de l'enseignement supérieur échappe au contrôle parlementaire.

Les universités ont subi des pertes financières en 2020 en raison de la crise sanitaire et démarrent l'année dans le rouge. Or la hausse du nombre d'étudiants, de l'ordre de 5 %, n'a pas été compensée par le budget de l'État.

Je crains qu'elles ne se retrouvent dans une situation financière dramatique l'année prochaine. Enfin, ma collègue Céline Brulin souhaiterait savoir si vous avez des informations sur la répartition des 30 000 places nouvelles.

Nous voterons contre ce budget.

Mme Sylvie Robert. – Comme l'a souligné notre rapporteur, il est bien difficile de s'y retrouver entre les différents textes sur l'enseignement supérieur et la recherche que nous avons examinés cette année ! Finalement, cela nous fait douter de la sincérité des engagements budgétaires du Gouvernement. Le plan de relance ne durera que deux ans, et nul ne sait ce qui se passera ensuite.

Nous devons avoir conscience que les étudiants traversent une période chaotique, notamment ceux en première année qui ont aussi eu une terminale perturbée. Certes les moyens des Crous augmentent et des référents ont été désignés, mais les dépenses consacrées à la santé des étudiants s'érodent, alors que la détresse psychologique s'accroît. On ne peut donc que s'interroger sur le décalage entre les propos de la ministre et leur traduction en chiffres.

La démographie étudiante progresse fortement et les crédits par étudiant vont baisser. Les établissements pourront-ils faire face avec leurs ressources propres ? Je partage, enfin, ce qui a été dit sur la rénovation énergétique, chantier essentiel. L'engagement de l'État doit être à la hauteur.

En raison de la confusion sur les engagements budgétaires, le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain votera contre ce budget.

Mme Monique de Marco. – Nous ne pouvons que saluer l'effort engagé pour la rénovation des bâtiments qui sont souvent des passoires énergétiques. Les CPER comportent aussi souvent des mesures pour accompagner cette rénovation. Heureusement, car les demandes sont nombreuses et le budget ne sera pas suffisant.

Le parc de logements étudiants est aussi insuffisant, comme je le constate en Nouvelle-Aquitaine, alors que les effectifs augmentent. Je regrette l'absence d'un plan exceptionnel pour le logement étudiant : il aurait pu participer à la relance économique tout en répondant à l'urgence sociale. Je salue toutefois la hausse des bourses sur critères sociaux, même si elle reste modeste et ne correspond pas toujours à l'augmentation du coût de la vie, notamment dans les villes où le logement est cher ; je salue aussi le repas à un euro dans les Crous pour les étudiants boursiers – six étudiants sur dix se plaignent toutefois de la qualité des repas.

Le groupe Écologiste - Solidarité et Territoires souhaite une revalorisation plus importante des bourses. Nous plaçons pour une allocation d'autonomie, comme au Danemark ou en Suède, qui aurait de nombreux effets bénéfiques pour l'égalité des chances et la réussite des études. Nous voterons contre ce budget.

Mme Annick Billon. – Nous voterons le rapport du rapporteur, mais tenons à exprimer notre vigilance sur plusieurs points. Le premier concerne la santé des étudiants. M. Adrien Taquet notait que l'on commençait à détecter, à cet égard, un certain nombre de signaux faibles chez les enfants, mais aussi les adolescents ou les jeunes adultes. Or, je ne suis pas persuadée que nous disposions de tous les outils pour accompagner les étudiants en la matière. La santé passe par l'alimentation ou la pratique du sport. Or cette dernière, comme l'a montré une étude de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses), a été bien malmenée par le confinement.

Autre point de vigilance, la précarité. Les étudiants sont frappés de plein fouet. Les dispositifs existants ne suffisent pas à endiguer la hausse des inégalités.

On peut aussi déplorer que les étudiants apprennent dix jours à l'avance qu'ils auront des examens en présentiel. Les étudiants de médecine viennent ainsi d'être informés que leurs partiels auront lieu le 10 décembre !

Enfin, je veux attirer l'attention sur la pénurie de logements étudiants ; beaucoup ont du mal à se loger et se trouvent dans une situation de grande précarité.

M. Jean Hingray. – Comme ma collègue Annick Billon, je constate que la précarité est en train de s'installer parmi les étudiants, qui ont de plus en plus souvent des difficultés à se loger ou à se nourrir. Il est important que le Gouvernement prenne la mesure de la situation. Enfin, je ne peux, comme vous, que déplorer le manque de lisibilité du budget en raison de la multiplication des textes. Sans doute le Gouvernement devrait-il faire un effort de communication !

M. Max Brisson. – Il faut, en effet, certainement être agrégé de mathématiques et capable de résoudre des équations complexes pour parvenir à y voir clair dans cet enchevêtrement confus de textes et de mesures ! On ne peut reprocher au Gouvernement ses projets de loi de finances rectificatives ni son plan de relance, il agit face à l'urgence ; en revanche, le télescopage des textes crée un imbroglio et un soupçon d'insincérité. J'y reviendrai sur les crédits de la recherche, où des doutes importants existent. Notre rapporteur a fait un effort de clarté remarquable, mais appartient-il au Sénat de faire la « communication » du Gouvernement ?

On peut noter avec satisfaction que le budget est en hausse. Un plan de rénovation des bâtiments universitaires a été lancé. Une revalorisation des salaires est en cours. Je déplore toutefois que le protocole ait été signé alors que la loi de programmation n'était pas encore votée, et que l'Assemblée nationale ait voté les crédits de la mission alors que le Sénat n'avait pas encore examiné la loi de programmation ! Je salue toutefois cet effort de revalorisation indiciaire et indemnitaire – M. Blanquer pourrait

d'ailleurs s'en inspirer ! -, même si la question du GVT demeure. Mais ces efforts importants sont noyés par une confusion dans la méthode.

Je partage ce qui a été dit sur le constat de la précarité étudiante. On aurait pu attendre de la ministre des mesures pour remédier au décrochage scolaire et éviter qu'une génération ne soit sacrifiée. Les bacheliers de l'année Covid risquent d'être stigmatisés à l'avenir.

M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis. – Un consensus se dégage pour soutenir l'effort de rénovation du bâti. C'était une demande forte de notre groupe de travail au printemps. Nous avons eu des précisions rassurantes sur le mécanisme de sélection des dossiers : 5 200 dossiers sont en phase de tri. La Banque des territoires nous a expliqué que les projets prêts à être mis en œuvre seraient prioritaires, car l'objectif est double : rénover, mais aussi injecter de l'argent dans l'économie le plus vite possible. Nous nous félicitons des montants, mais serons aussi vigilants sur le caractère effectif du déploiement de ces crédits qui figurent dans le plan de relance.

Le nombre d'étudiants progressera de 5 % cette année. C'est beaucoup : cela représente 35 000 étudiants, soit l'équivalent de l'université de Nantes ! Les universités devront faire face. En ce qui concerne les créations de places, les documents budgétaires indiquent que, l'année prochaine, 2 000 concernent les instituts de formation en soins infirmiers, 2 000 les filières professionnalisantes et 4 000 les formations médicales et paramédicales.

Je partage vos remarques sur la vie étudiante, le logement ou la santé. J'ai ainsi interrogé le Gouvernement hier sur la détresse psychologique des étudiants. La demande de logements étudiants s'accroît, car la démographie augmente et le taux de succès au baccalauréat a été aussi plus élevé cette année. L'enjeu est de surmonter le pic en trouvant des solutions pour loger les étudiants, sans avoir à lancer des programmes trop ambitieux de construction de logements, car ceux-ci risquent d'être inoccupés dans cinq ou dix ans. Il faut donc être prudent. Nous devons aussi tenir compte de la situation financière des Crous qui n'est pas très robuste.

Vous avez été nombreux à déplorer, comme je l'ai fait, la confusion autour des textes budgétaires très nombreux cette année. Il ne semble pas toutefois cohérent de voter contre un budget en hausse de 265 millions d'euros, hors plan de relance, soit +1,76 %. C'est pourquoi je vous appelle à donner un avis favorable à ces crédits.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à l'enseignement supérieur au sein de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

*

* *

M. Laurent Lafon, président. - Nous examinons désormais les crédits consacrés à la recherche au sein de la mission « Recherche et enseignement supérieur ». Stéphane Piednoir remplace, pour cette présentation, notre rapporteur pour avis, Laure Darcos, qui a eu un empêchement de dernière minute.

M. Stéphane Piednoir, en remplacement de Mme Laure Darcos, rapporteur pour avis des crédits de la recherche au sein de la mission « Recherche et enseignement supérieur ». - Je lirai l'intervention de Laure Darcos sur le budget de la recherche.

Nous examinons le budget de la recherche, sujet dont nous avons - il est vrai - longuement débattu ces dernières semaines. Je comprendrais donc que vous soyez un peu lassés, mais je vais essayer de retenir toute votre attention ! Cet exercice budgétaire est important car il est la première traduction du projet de loi de programmation que nous venons de voter. Mon collègue rapporteur pour avis de l'enseignement supérieur l'a d'ailleurs souligné en évoquant les crédits destinés à la revalorisation des rémunérations et des carrières des personnels de la recherche.

Vous connaissez mon analyse : la loi de programmation, en traçant un horizon budgétaire qui rompt avec des décennies de sous-investissement chronique, offre une garantie, mais ne déclenchera pas le choc budgétaire que le monde de la recherche était en droit d'attendre. Ce que j'estime être une déception doit dès lors nous conduire, à l'occasion des exercices budgétaires annuels, à la plus grande vigilance quant à l'effectivité de la programmation 2021-2030.

Nous sommes justement face au premier de ces exercices. Quels sont mes constats ? Le premier rejoindra logiquement celui exprimé par mon collègue puisque les crédits de l'enseignement supérieur et de la recherche font partie de la même mission. Il s'agit de la dispersion des données budgétaires entre plusieurs supports : mission « Recherche et enseignement supérieur », mission « Plan de relance » et mission « Investissements d'avenir », auxquelles il faut bien sûr ajouter les articles 1 et 2 de la loi de programmation. Cette architecture pour le moins inédite nuit à l'intelligibilité et à la sincérité de l'effort financier global de l'État. Les responsables des grands organismes de recherche, eux-mêmes, nous ont fait part de leur difficulté à avoir une vision claire des crédits qui leur seront attribués en 2021. Certains - je pense notamment à l'Inserm - ne disposaient toujours pas, mi-novembre, de la lisibilité suffisante pour construire leur propre budget, qui doit pourtant être validé par leur conseil d'administration début décembre !

Je souhaite donc qu'à l'avenir, il soit mis à disposition des opérateurs de recherche, comme de la représentation nationale, une présentation transversale et exhaustive des moyens consacrés par l'État à la politique de recherche.

Mon deuxième constat porte sur le niveau de l'effort budgétaire proposé pour 2021. Il est très conséquent s'agissant des capacités d'engagement de l'Agence nationale de la recherche (ANR) dont la trajectoire constitue, je crois, l'une des avancées majeures de la loi de programmation. En effet, en contrepartie du maintien de la durée de dix ans, le Sénat a obtenu du Gouvernement : d'une part, l'intégration des 428 millions d'euros supplémentaires prévus pour l'Agence dans le cadre du plan de relance, dont 286 millions en 2021 et 142 millions en 2022 ; d'autre part, la prise en compte des 100 millions d'euros, aussi prévus dans le plan de relance, pour la préservation de l'emploi dans le secteur privé de la recherche et du développement (R&D).

Dès l'année prochaine, ce sont 403 millions d'euros supplémentaires en autorisations d'engagement dont disposera l'ANR au bénéfice des projets de recherche. Ces moyens nouveaux serviront d'abord à augmenter le taux de succès aux appels à projets génériques. Celui-ci pourrait, en un an, passer de 17 % à 23 %, avec une hypothèse d'augmentation du nombre de projets déposés de 20 %. Ces crédits permettront ensuite de relever les montants de préciput : en 2021, la part destinée à l'hébergeur pourrait passer de 11 % à 13 %, la part dévolue au gestionnaire de 8 % à 10 %, et un taux de 2 % pourrait être introduit en faveur des laboratoires, conduisant à un taux global de 25 % contre 19 % aujourd'hui. Il s'agit là de deux progrès substantiels que je tiens à saluer.

S'agissant des 100 millions d'euros fléchés sur la préservation de l'emploi en R&D, le principal avantage de l'écriture budgétaire à laquelle il a été procédé est de mettre ce montant sous le giron de l'ANR et de sa tutelle - le ministère de la recherche - et non du ministère des finances. Il nous faudra néanmoins veiller à ce que la gestion de ce dispositif ne vienne pas perturber le cœur de mission de l'Agence.

Mon troisième constat, toujours sur le niveau de l'effort financier, concerne les 400 millions d'euros supplémentaires en crédits de paiement affichés sur les trois principaux programmes « recherche » de la mission « Recherche et enseignement supérieur ». Sur ce montant, 224 millions d'euros sont attribués au programme 172 qui concentre la plus grande partie des financements alloués aux opérateurs. Cependant, cette enveloppe ne correspond pas seulement à des moyens nouveaux ; elle permet aussi de couvrir des dépenses récurrentes et incompressibles du ministère de la recherche : 68 millions d'euros sont ainsi consacrés au rebasage, prévu de longue date, de la subvention du CNRS pour faire face au « mur budgétaire » que représente l'augmentation de sa masse salariale ; 38 millions d'euros correspondent à des engagements pluriannuels de la France vis-à-vis d'organisations scientifiques internationales. Le « véritable » apport en 2021 n'est donc pas aussi élevé qu'annoncé.

Je ne reviendrai pas sur les 165 millions d'euros supplémentaires dont bénéficie le programme 150 au titre du financement des mesures de revalorisation des rémunérations et des carrières des personnels de recherche. Je réitérerai simplement mon soutien à l'ensemble de ces mesures.

Le programme 193, consacré au spatial, fait l'objet de jeux d'écriture assez complexes, dont je vous épargne les détails. Ce que j'en retiens, c'est un soutien réaffirmé au secteur, qui rassure évidemment le Centre national d'études spatiales (CNES), dans un contexte de très forte concurrence internationale.

Je souhaite également vous faire part de deux inquiétudes concernant les crédits recherche de la mission « Plan de relance » : la première a été exprimée par les organismes de recherche, en particulier le Commissariat à l'énergie atomique (CEA), qui redoutent, à terme, une baisse de leurs moyens en cas de non-intégration en « base budgétaire » des crédits de cette mission à vocation temporaire. Nous devons en effet être attentifs à ce que les modifications de maquette budgétaire provoquées cette année par la création de cette mission ne portent pas atteinte à la pérennité des financements accordés aux opérateurs ; la seconde inquiétude porte sur le risque de sous-exécution des crédits attribués à l'ANR, compte tenu de la somme en jeu. Afin de s'en prémunir, l'ANR et le ministère envisagent la possibilité de mettre en œuvre l'augmentation du taux de préciput pour les projets sélectionnés en 2020, mais Bercy n'y serait pas particulièrement favorable...

Après ces constats et analyses, j'aurai trois points de vigilance en vue des débats en séance. Le premier concerne l'engagement pris par la ministre, au cours de l'examen du projet de loi de programmation, d'augmenter les dotations de base des laboratoires de recherche de 10 % en 2021. Cette hausse n'apparaît, cependant, ni dans le projet de loi de finances ni dans les documents budgétaires annexés puisqu'ils ont été élaborés avant cette annonce – on en revient à la critique sur la concomitance de plusieurs supports budgétaires. Il est donc indispensable que cet engagement trouve rapidement une traduction budgétaire, au risque sinon de passer pour un vœu pieux ! J'ai, pour ma part, toujours plaidé pour que le développement des financements sur appels à projets n'ait pas pour corollaire une attrition des moyens récurrents dont disposent les laboratoires. Je veillerai donc particulièrement à ce point.

Le deuxième, c'est celui du glissement vieillesse-technicité (GVT) qui, comme pour les établissements d'enseignement supérieur, est un problème structurel pour les organismes de recherche. Le projet de loi de finances pour 2021 comporte une mesure spécifique au CNRS dont je vous ai déjà parlé, l'augmentation de sa subvention pour charges de service public de 68 millions d'euros pour abattre une partie de son « mur budgétaire ». Cette prise en charge est évidemment la bienvenue, mais elle ne doit pas faire oublier que d'autres grands organismes de recherche sont toujours en

attente d'une réponse de l'État. C'est le cas notamment de l'Inserm, lui aussi confronté à un « mur » à cause du GVT.

Le caractère très sensible, voire tabou, dans les discussions entre le ministère de la recherche et le ministère des finances, de cette question ne justifie pas que celle-ci soit mise au point mort. Je souhaite que des solutions puissent enfin émerger, qui ne prendraient pas nécessairement la forme de compensations automatiques et intégrales, mais de réponses plus fines, élaborées au cas par cas.

Le troisième point de vigilance est lié à l'article 8 du projet de loi de finances pour 2021 qui prévoit la suppression du dispositif de doublement de l'assiette du crédit impôt recherche (CIR) pour les entreprises qui confient des travaux de R&D à des laboratoires publics de recherche.

Je comprends bien sûr que cette disposition, instaurée en 2004, pose problème au regard de la réglementation européenne sur les aides d'État, mais sa suppression pure et simple risque de porter atteinte au développement des partenariats publics-privés, qui constitue pourtant un sous-jacent important du projet de loi de programmation de la recherche. Le signal adressé par le Gouvernement est donc contradictoire.

Les établissements publics de recherche à caractère industriel et commercial (EPIC), pour lesquels la recherche partenariale est centrale, sont particulièrement inquiets de la suppression de ce dispositif, qui pourrait compromettre leurs projets. Les start-up le sont également.

Samedi dernier, à l'heureuse initiative du rapporteur général de la commission des finances, le Sénat a adopté un amendement reportant à 2023 l'entrée en vigueur de cette suppression. Cette période de transition de deux ans permettra aux organismes de recherche d'anticiper la réforme et au Gouvernement d'étudier les moyens alternatifs pour continuer à soutenir la recherche partenariale. J'espère que cette modification sera maintenue en commission mixte paritaire.

Voilà, mes chers collègues, les éléments d'analyse que je souhaitais vous livrer, dans la continuité du travail que j'ai mené en tant que rapporteur du projet de loi de programmation. Même si l'enveloppe financière attribuée sur dix ans à la recherche vaut en réalité plus pour la stabilité et la visibilité qu'elle offre, que pour l'ampleur de l'effort qu'elle représente, il me semble important de concrétiser sa première marche.

Je vous propose donc d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits de la recherche de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

M. Pierre Ouzoulias. – Il est incompréhensible que le CNRS perde 14 postes, alors que nous venons juste de voter la loi de programmation de la recherche et que le nombre d'emplois sous plafond des grands opérateurs reste stable ! C'est un mauvais signal pour ceux qui souhaitent se lancer dans un doctorat, car on réduit les perspectives d'embauches.

S'agissant des 100 millions qui ont emporté la décision favorable de la commission mixte paritaire sur la loi de programmation, je n'ai toujours pas compris comment ils pourraient être utilisés. Selon le bleu budgétaire consacré au plan de relance, il s'agit pour l'ANR de financer à hauteur de 80 % les salaires de chercheurs privés qui seraient accueillis dans des laboratoires publics. Mais ce n'est pas le rôle de l'ANR, qui sera transformée en agence de portage de salaires. Autre incertitude : les chercheurs privés iront-ils poursuivre leurs recherches privées dans des laboratoires publics ou viendront-ils en support des recherches publiques ? Nous devons vraiment obtenir une explication de la ministre. Je crains cependant, comme toujours, que Bercy se soit évertué à donner à la recherche des crédits qui soient totalement inutilisables pour dire ensuite qu'elle est incapable de dépenser l'argent qui lui est alloué.

Je partage totalement l'inquiétude du rapporteur quant à l'utilisation des autorisations d'engagement de l'ANR, qui sont considérables pour un temps aussi court. Il serait plus intéressant d'utiliser une partie de ces sommes pour remettre à niveau un certain nombre d'équipements des laboratoires publics. Je ne reviendrai pas sur la polémique du microscope cryogénique, mais certains laboratoires ont besoin d'équipements de grandes qualité, y compris à l'Inserm. Ces équipements ne peuvent être financés sur les crédits de fonctionnement des laboratoires. Les commandes sont prêtes et les honorer permettrait aussi d'envoyer un très bon signal à Bercy sur la capacité des laboratoires à utiliser leurs crédits.

M. Max Brisson. – J'ai l'impression que l'on essaie, depuis quelques jours, de nous faire prendre des vessies pour des lanternes. Le débat portait sur la trajectoire. Nous pensions que la trajectoire à dix ans n'était pas habituelle en termes de programmation et qu'elle reportait sur d'autres la charge de tenir les engagements de ceux qui font les annonces.

Le Sénat avait demandé une trajectoire à sept ans. La ministre a tenté de nous convaincre que des engagements plus forts sur les premières années, les premières marches de l'exécution de la loi de programmation, pouvaient nous faire accepter une trajectoire à dix ans. Et comme nous sommes des gens qui croyons à la parole ministérielle, nous avons fini par céder...

Aujourd'hui, nous cherchons ces engagements. Car ce qui nous est présenté correspond à des engagements qui auraient été, quoi qu'il arrive, pris. Par exemple, les 68 millions d'euros versés au CNRS étaient nécessaires pour le sortir de l'impasse dans laquelle il se trouve avec son schéma d'emplois.

J'ai bien écouté le rapport de Laure Darcos, qui émet un avis favorable, précisant que nous avons besoin d'une traduction budgétaire rapide. Les Républicains voteront en séance en fonction des explications de la ministre. Il conviendra qu'elle réponde à la question suivante, car je ne suis pas agrégé de mathématiques : quel est le montant de cette première marche ?

Mme Sylvie Robert. – La confusion entretenue sur les différents budgets que nous sommes amenés à voter est renforcée par l’interrogation que nous avons sur les annonces effectuées par la ministre et leur traduction dans ce projet de loi de finances.

Certes, nous avalons des couleuvres à longueur de temps, mais le problème, là, est important. Laure Darcos dit dans son rapport qu’il n’y a pas de choc budgétaire – nous le savions –, émet un doute sur la sincérité du budget et déplore l’absence de vision claire des crédits. Nous devons vraiment nous interroger sur ce qui nous est proposé.

S’agissant du programme 191 « Recherche duale », je lis : zéro euro. J’ai l’impression que ses crédits ont été basculés vers le plan de relance. Or celui-ci prendra fin en 2022. Il s’agit pourtant de programmes à long terme, qui concernent l’aérospatiale par exemple. Est-ce donc cohérent, quand nous savons que cette recherche a besoin de crédits structurants, pérennes ?

Mme Monique de Marco. – J’ai été élue récemment et je me suis directement plongée dans la loi de programmation et l’examen de ce budget. J’ai un petit peu de mal à avoir une bonne visibilité de ce dernier. Il est dommage de ne pas disposer d’une analyse précise, dans les documents budgétaires, sur la répartition entre les financements pérennes aux établissements et les appels à projets. On peine à comprendre ! Il me semble que la part des appels à projets augmente du fait notamment des financements très importants de l’ANR en 2021, mais les documents manquent de lisibilité. Un grand nombre d’universitaires et de chercheurs nous ont alertés sur le temps qu’ils passaient à répondre à ces appels à projets.

Il est dommage que la présentation stratégique du programme 172 n’intègre pas, dans ses indicateurs de performance, des données sur les conditions de travail des personnels, qui soient à la fois quantitatives, avec le niveau de rémunération par exemple, et qualitatives - sur le ressenti ou la satisfaction au travail.

Mon groupe votera contre ce budget.

M. Stéphane Piednoir. – L’affectation à zéro sur le programme 191 constitue effectivement une réelle inquiétude. Les crédits ont été entièrement transférés sur le plan de relance. Ce point fera sans doute partie des éclairages que la ministre devra nous apporter en séance. Un plan de relance est par définition limité dans le temps, il ne peut donc pas prendre en charge un financement pérenne. Les opérateurs concernés, notamment le CEA, sont légitimement inquiets.

Nous partageons tous un sentiment de confusion et d’imbroglio autour de ce budget. Néanmoins, et je vous invite à consulter le rapport de notre collègue rapporteur spécial Jean-François Rapin, qui déposera d’ailleurs un amendement visant à demander à la ministre une clarification, les crédits de la mission sont globalement en hausse. Certes, comme l’a souligné Laure Darcos, il n’y aura pas de choc budgétaire, mais nous devons prendre en

compte cette hausse. Il me paraît donc compliqué de ne pas donner un avis favorable.

Concernant l'ANR, une mission complémentaire va lui être dévolue dans le cadre de la préservation de l'emploi dans le secteur privé de la R&D, avec un financement relativement important. Elle ne fait pas partie de son cœur de métier. Mais l'ANR a aussi montré sa réactivité, concernant notamment les appels à projets « Flash » qu'elle a su mettre en œuvre très rapidement. Nous pouvons donc avoir confiance en elle pour exercer ses nouvelles missions.

M. Max Brisson. – À ce stade, les élus Républicains voteront en faveur de la mission. Cependant, nous nous réservons, en séance, la possibilité de changer d'avis. Certes, les crédits sont en hausse, mais celle-ci est-elle à la hauteur des engagements de renforcement de la première marche de la LPR, qui ont conditionné notre acceptation d'une trajectoire de dix ans au lieu de sept ? L'équation est pour le coup très simple, car je la comprends.

M. Stéphane Piednoir. – C'est plutôt un système d'équations que nous avons à résoudre. Or, pour résoudre des équations à plusieurs inconnues, il faut autant d'équations. Nous verrons si nous obtiendrons toutes nos réponses en séance.

Mme Annick Billon. – Le groupe de l'Union centriste suivra les conclusions du rapporteur. Nous avons bien entendu toutes les réserves qui ont été émises. Je ne suis pas persuadée que nous obtiendrons toutes les réponses en séance. Cependant, un certain nombre d'amendements seront déposés, nous avancerons donc peu à peu.

M. Laurent Lafon, président. – Toutes vos remarques et critiques ne font que renforcer notre besoin d'un travail de contrôle pour faire la clarté sur les crédits et leur progression. La mobilisation de différents canaux de financement rend tout cela opaque et nous pouvons nous demander légitimement s'il ne s'agit pas d'un système de bonneteau. Nous pouvons également nous interroger sur la capacité des organismes à absorber les crédits sur des délais aussi courts. Nous en discuterons, car il me semble qu'en 2021, la question du contrôle budgétaire d'un certain nombre de politiques qui entrent dans le champ de notre commission se posera de manière plus importante que les autres années.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la recherche au sein de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Auditions de **M. Stéphane Piednoir**, rapporteur pour avis des crédits de l'enseignement supérieur

Mercredi 4 novembre 2020

- *Conférence des présidents d'université* : **MM. Gilles ROUSSEL**, président, et **Olivier LABOUX**, vice-président.

- *Centre National des Oeuvres Universitaires et Scolaires* : **Mmes Dominique MARCHAND**, présidente, **Charlotte LECA**, directrice générale déléguée, et **Laurence SORRET**, sous-directrice.

Mardi 10 novembre 2020

- *Conférence des grandes écoles* : **M. Hughes BRUNET**, délégué général, **Mme Anne BEAUVAL**, présidente de la Commission Recherche et Transferts, membre du Bureau.

- *Fédération des établissements d'enseignement supérieur d'intérêt collectif* : **MM. Philippe CHOQUET**, président, et **Germain COMERRE**, chargé de relations institutionnelles et animation réseau, **Mme Delphine BLANC-LE QUILLIEC**, déléguée générale.

- *Direction générale des finances publiques - Direction de l'immobilier de l'État* : **M. Alain RESPLANDY-BERNARD**, directeur de l'immobilier de l'État.

- *Caisse des dépôts et consignations* : **MM. Hubert BRIAND**, responsable du pôle efficacité énergétique des bâtiments - Direction des investissements de la Banque des territoires, **Rodolphe MASSON**, responsable du service Secteur Public et projets complexes - Direction des prêts de la Banque des territoires, **Adil TAOUFIK**, chargé de relations institutionnelles, et **Mme Patricia BLANCHANDIN**, conseillère relations institutionnelles.

- *Campus France* : **M. Thierry VALENTIN**, directeur général adjoint, **Mme Béatrice KHAIAT**, directrice générale.

**Auditions de Mme Laure Darcos,
rapporteur pour avis des crédits de la recherche**

Jeudi 12 novembre 2020

- *Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives* : **M. François JACQ**, président, et **Mme Marie-Astrid RAVON-BERENGUER**, directrice financière.

- *Universcience Cité des sciences et de l'industrie* : **M. Bruno MAQUART**, président, **Mme Pauline SILHOL**, chargée de mission, **M. Victor HARLÉ**, directeur financier et juridique.

- *Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement* : **MM. Philippe MAUGUIN**, président-directeur général, **Marc GAUCHÉE**, conseiller du P-DG pour les relations parlementaires et institutionnelles, **Louis-Augustin JULIEN**, directeur du financement et des achats, et **Fabrice MARTY**, directeur général délégué à l'appui à la recherche.

- *Inria* : **M. Bruno SPORTISSE**, président-directeur général.

- *Centre national de la recherche scientifique* : **MM. Antoine PETIT**, président-directeur général, et **M. Thomas BOREL**, chargé des relations avec le Parlement.

Vendredi 13 novembre 2020

- *Agence nationale de la recherche* : **M. Thierry DAMERVAL**, président-directeur général.

- *Institut national de la santé et de la recherche médicale* : **M. Gilles BLOCH**, président-directeur général.

- *Centre national d'études spatiales* : **M. Jean-Yves LE GALL**, président.

ANNEXE

Audition de Mme Frédérique Vidal, ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation

MERCREDI 21 OCTOBRE 2020

M. Max Brisson, président. – Mes chers collègues, la commission de la culture, de l'éducation et de la communication accueille, pour la seconde fois en moins de deux semaines, Madame Frédérique Vidal, ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation. Hier, nous avons auditionné Madame Bachelot. Demain, nous auditionnerons dans l'hémicycle, en présence de nos collègues de la commission des lois, le ministre de l'intérieur, Gérald Darmanin et le ministre de l'éducation nationale, Jean-Michel Blanquer. J'espère que le président Lafon pourra présider cette audition.

Le calendrier de Madame Vidal est contraint par l'hommage que le Président de la République va rendre au professeur assassiné à Conflans-Sainte-Honorine. Je vous remercie donc de veiller à la concision de vos interventions.

Nous vous entendons, madame la ministre, sur le projet de loi de finances pour 2021, et plus particulièrement sur le budget de la mission « Recherche et enseignement supérieur » (Mires) qui bénéficie d'une augmentation de 606 millions d'euros.

Il me semble également important que vous puissiez faire un point sur la situation sanitaire dans les établissements d'enseignement supérieur et sur les conséquences des récentes restrictions de leurs capacités d'accueil.

Après votre intervention, je donnerai la parole à nos rapporteurs budgétaires pour la recherche – Laure Darcos – et l'enseignement supérieur – Stéphane Piednoir –, aux orateurs des groupes, et aux autres membres de la commission qui souhaitent vous interroger.

Mme Frédérique Vidal, ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation. – L'examen du projet de loi de finances nous réunit pour débattre des grandes orientations de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur » (Mires). C'est le quatrième budget que je vous présente. Il se distingue des précédents car il intervient dans un contexte inédit, à la fois en raison de la crise sanitaire mais aussi des crises

économiques et sociales qui en découlent et qui appellent à une mobilisation sans précédent du Gouvernement. La Mires, troisième budget de l'État hors remboursement de la dette, y participe pleinement.

La présentation de ce budget est également inédite car elle intervient au moment de l'examen parlementaire de la loi de programmation pour la recherche (LPR) dont nous débattons en séance publique la semaine prochaine et qui prévoit un investissement de 25 milliards d'euros sur les dix prochaines années.

Inédite, enfin, car il est difficile de parler de savoirs, de connaissances, d'ambition pour nos enseignants-chercheurs et nos étudiants, sans songer au drame terrible qui a endeuillé la France tout entière. Je tiens à adresser un message de soutien et d'espoir à l'ensemble des enseignants et leur dire que mon ministère sera toujours à leur côté.

Ce contexte inédit appelle des réponses inédites. Je suis fière de vous présenter un budget renforcé, ambitieux et tourné vers l'avenir.

Pour faire face à la crise, des mesures exceptionnelles ont été prises. Trois lois de finances rectificatives ont été votées entre le mois de mars et le mois de juillet. Votre commission a souligné, dans un rapport publié en juin dernier, la mobilisation de nos chercheurs. Certains projets s'inscrivent désormais dans le moyen et le long terme.

Pour l'exercice 2021, nous apportons un soutien massif à notre recherche, à nos établissements d'enseignement supérieur et à ceux qui y travaillent ou y étudient. Il se traduit par une hausse des crédits de 600 millions d'euros et par 700 recrutements nets. Les financements issus du plan de relance et du programme d'investissements d'avenir (PIA) s'ajouteront à cette hausse.

Le budget 2021 repose sur trois priorités :

- un réinvestissement historique dans la recherche, fixé par la future loi de programmation ;

- le renforcement des moyens dédiés aux établissements d'enseignement supérieur, avec une attention toute particulière aux personnels auxquels je rends hommage, puisqu'ils s'occupent merveilleusement de nos étudiants en cette rentrée difficile ;

- la lutte contre la précarité sous toutes ses formes. Nous veillerons à ne laisser de côté aucun étudiant. Le Premier ministre s'est notamment engagé à mettre en place une prime de 150 euros pour l'ensemble des étudiants boursiers et pour les jeunes percevant l'Aide personnalisée au logement (APL).

Le budget 2021 traduit donc l'engagement de mon ministère de réarmer la recherche française et lui permettre de retrouver son ambition et son attractivité. C'est la première marche du réinvestissement prévu par la

loi de programmation. 400 millions d'euros supplémentaires abonderont le budget de la recherche, 225 millions pour le *programme 172* « Recherche scientifique et technologique pluridisciplinaire » et 165 millions sur le *programme 150* « Formation supérieure et recherche universitaire ». 10 millions de crédits nouveaux sont alloués au *programme 193* « Recherche spatiale ». 315 emplois concernent le *programme 172* et 385 le *programme 150*.

La LPR a vocation à engager un vaste mouvement de revalorisation des carrières et des rémunérations pour l'ensemble des personnels de la recherche. C'est pourquoi, dès ce budget 2021, 130 millions d'euros y sont consacrés. Cette revalorisation se traduira par une augmentation des primes de l'ensemble des personnels, fonctionnaires ou contractuels, sous statut de droit public ou de droit privé, qu'ils travaillent au sein des organismes de recherche ou des universités. Elle garantira le recrutement des jeunes chercheurs à un salaire au moins équivalent à deux SMIC. Je suis très heureuse que ces revalorisations aient fait l'objet du premier accord majoritaire de l'enseignement supérieur et de la recherche qui a été signé le 12 octobre à Matignon, à l'issue de plusieurs semaines de discussions avec les organisations syndicales dont je salue l'engagement et le sérieux.

Ce protocole permet de préciser deux grandes séries de mesures. D'une part, le schéma des revalorisations, d'autre part, des mesures propres aux évolutions de carrière, ce que nous appelons un repyramidage. Nous allons également soutenir les doctorants en consacrant une enveloppe de 6 millions d'euros supplémentaires pour les étudiants qui s'engagent dans une thèse. À terme, nous visons une augmentation de 20 % du nombre de thèses financées par l'État et une hausse de 30 % de la rémunération des doctorants. Enfin, nous soutiendrons les établissements. Nous avons prévu 150 millions d'euros pour conforter le budget des universités et des organismes de recherche, garantir la soutenabilité des recrutements, augmenter de 10 % la dotation de base des laboratoires et assurer aux nouveaux chercheurs une dotation de 10 000 € pour amorcer, dans de bonnes conditions, leur projet de recherche.

La stratégie de recherche française s'appuie également sur l'Agence nationale de la recherche (ANR) dont le budget d'autorisation d'engagements sera augmenté de 149 millions d'euros. Par ailleurs, le plan de relance permettra d'augmenter le budget de l'ANR de 400 millions d'euros, de façon à atteindre un taux de sélection de 23 %.

Enfin, il est indispensable de renforcer les liens entre la science et la société. 20 millions d'euros de crédits supplémentaires seront consacrés à l'ouverture de la science vers la société.

L'enseignement supérieur, second pilier de la Mires, fait l'objet d'un engagement massif du ministère et n'est pas sacrifié au profit du développement de la recherche. Depuis trois ans, l'adoption du plan étudiant a permis d'investir 480 millions d'euros supplémentaires dans

l'enseignement supérieur et le projet de loi de finances 2021 prévoit une augmentation de 80 millions d'euros. Ils s'ajoutent aux 165 millions de crédits ouverts dans le cadre du projet de loi de programmation de la recherche. Ils correspondent à une augmentation de près de 100 millions des moyens des établissements puisque nous avons ajusté à la baisse les besoins immobiliers à hauteur de 20 millions d'euros. L'enveloppe de 4 milliards d'euros dédiée à la rénovation thermique des bâtiments de l'État permettra d'absorber cette somme.

Nous poursuivrons la mise en œuvre de la loi « Orientation et réussite des étudiants » et nous augmenterons la création de places dans les filières en tension. Depuis 2017, le plan étudiant a permis de créer 39 000 places et ces moyens supplémentaires permettront aussi la poursuite de la réforme des études de santé. L'engagement du Gouvernement en faveur de la réussite est donc renforcé et nous dépasserons l'objectif de 500 millions d'euros de moyens nouveaux que nous avions fixé.

Ces financements permettront aussi d'étendre le dialogue stratégique à l'ensemble des établissements de plus de 500 étudiants. 15 millions d'euros sont destinés à financer le coût des mesures du protocole « Parcours professionnel, carrière et rémunération » et 9 millions d'euros sont ajoutés en faveur de l'enseignement supérieur privé, pour une meilleure prise en compte de la progression de la démographie étudiante et une revalorisation du montant moyen de la subvention par étudiant.

Le plan de relance permettra d'ajouter à ce budget 95 millions d'euros dès 2021. 60 millions pour financer le plan « Un jeune, une solution », avec la création de places, notamment dans les formations paramédicales, pour amortir les effets de la crise sanitaire et accueillir la diversité des nouveaux bacheliers. 35 millions seront consacrés à la transformation pédagogique et numérique.

La période que nous traversons appelle également un investissement sans précédent en faveur de la vie étudiante. Les étudiants sont particulièrement fragilisés par la crise et notre responsabilité est de veiller à ce qu'aucun ne soit entravé, pénalisé ou exclu par cette crise. Les moyens consacrés à la vie étudiante sont en hausse de 134 millions d'euros. 2,3 milliards d'euros sont consacrés aux aides directes. Les montants des bourses sur critères sociaux ont été réévalués pour la deuxième année consécutive à hauteur de 80 millions d'euros et tiennent compte, pour la première fois, de l'inflation. Pour aider les étudiants à préparer leur rentrée, la première mensualité de bourse a été versée avant le 31 août.

À ces mesures, viennent s'ajouter des dispositifs d'une ampleur historique, comme le ticket de restauration universitaire à un euro pour tous les étudiants boursiers, avec un financement de 50 millions d'euros pour lutter contre la précarité alimentaire.

Enfin, le plan France Relance prévoit de renforcer la garantie des prêts étudiants par l'État pour 60 000 bénéficiaires potentiels.

Les autres programmes de la Mires, qui ne relèvent pas du ministère de l'enseignement supérieur, voient leurs crédits évoluer du fait de mesures de périmètre. Cette diminution purement faciale n'a aucun impact sur le niveau d'ambition des autres ministères. La baisse des crédits de la recherche spatiale reflète la fin du remboursement de la dette à l'Agence spatiale européenne (ESA) et le programme « Recherche culturelle et culture scientifique » est transféré à la mission « Culture ».

Les financements du plan de relance représentent 6,5 milliards d'euros. En plus des mesures déjà mentionnées, ils nous permettront d'enclencher des stratégies d'accélération, de financer des écosystèmes d'enseignement supérieur, de recherche ou d'innovation, de soutenir l'emploi dans la recherche et le développement.

L'investissement massif du plan de relance en faveur de ce ministère traduit la priorité du Gouvernement pour la recherche, l'innovation et l'enseignement supérieur.

Renforcée sur l'ensemble de ses volets, la Mires permet à notre recherche de faire face aux grands défis de demain, de continuer le combat contre la Covid-19, de renforcer notre enseignement supérieur en créant de nouvelles places, partout sur le territoire, et en investissant davantage dans le numérique et l'innovation ou dans la rénovation des bâtiments universitaires.

Mme Laure Darcos, rapporteur pour avis des crédits de la recherche – Le PLF 2021 intègre la première étape du projet de revalorisation des rémunérations et des carrières des personnels de la recherche, grâce au protocole que vous avez signé. Je vous en félicite. Ces mesures auront une incidence sur le glissement vieillesse technicité (GVT) supporté par les établissements de recherche et qui grève leur marge de manœuvre budgétaire. Ce problème structurel n'est pas abordé par la LPR. Quelles sont vos intentions sur ce sujet ?

Par ailleurs, une augmentation de 10 % de la dotation de base des laboratoires de recherche est prévue en 2021. Quel en est le montant exact ? Comment cette augmentation s'articulera-t-elle avec le « préciput » nouvelle formule qui doit aussi permettre d'abonder ces laboratoires ?

Enfin, le PLF 2021 prévoit de consacrer 20 millions d'euros à l'ouverture de la science vers la société et au développement de la culture scientifique. Comment ce montant est-il fléché ? Partagez-vous ce budget avec le ministère de la culture ?

Mme Frédérique Vidal, ministre. – Le GVT n'est plus compensé automatiquement depuis de nombreuses années, ce qui a posé beaucoup de problèmes aux établissements. Le budget prévoit de consacrer 51 millions

d'euros à la soutenabilité du GVT. Nous aurons ainsi, dans le cadre du dialogue de gestion, un véritable accompagnement des établissements. Par ailleurs, 60 millions d'euros sont prévus pour aider le CNRS à franchir « le mur du CNRS ».

Les dotations de base des laboratoires seront augmentées de 30 millions d'euros.

Nous ne partageons pas de budget avec le ministère de la culture. 1 % du montant des projets ANR sera consacré à la culture.

M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis des crédits de l'enseignement supérieur. – Vous avez évoqué la lutte contre la précarité des étudiants. Depuis le début de la crise, les Crous sont mobilisés pour venir en aide aux étudiants. Des avances de trésorerie leur ont permis de faire face à ces dépenses, mais ne résolvent pas le problème des pertes d'exploitation qui atteindraient 200 millions d'euros. L'État a-t-il prévu de les compenser ?

La crise sanitaire a des répercussions sur l'accueil des étudiants étrangers dans les établissements d'enseignement supérieur. Pouvez-vous chiffrer la baisse des effectifs et nous fournir des projections des pertes financières pour les établissements, dont le modèle économique repose sur l'accueil des étudiants étrangers ?

Pouvez-vous dresser un rapide état des lieux de l'utilisation de la contribution à la vie étudiante et de campus (CVEC) ?

Enfin, quel sera le coût de la rénovation énergétique des bâtiments universitaires ?

Mme Frédérique Vidal, ministre. – Les pertes d'exploitation des Crous sont de 147,5 millions d'euros. Une partie de la prise en charge de ces pertes a été votée dans le PLFR 3, le reste le sera dans le PLFR 4. Il n'est pas question d'abandonner le réseau des Crous, essentiel pendant cette période.

Il n'y a pas de baisse massive des inscriptions d'étudiants internationaux, nous observons même une certaine hausse. En revanche, la présence physique de ces étudiants est en baisse de 30 %. Cette question inquiétait en effet les établissements dont le modèle économique est basé sur les droits d'inscription des étudiants internationaux. Ces derniers ont été prioritaires pour la délivrance des visas.

Une partie de la CVEC est versée aux Crous pour qu'ils accompagnent les étudiants. Le solde est distribué aux universités. Elles ont pu créer 26 maisons de santé qui permettent aux étudiants d'accéder à des médecins généralistes ou à des spécialistes. Pendant le confinement, plus de 20 millions d'euros ont été utilisés pour des aides directes aux étudiants, des achats ou des prêts d'ordinateurs, ou encore de l'aide alimentaire. Nous avons commandé un rapport sur la CVEC à l'Inspection pour analyser ses effets, trois ans après sa création.

Pour la rénovation énergétique des bâtiments, le parc ESR représente 40 % du parc de l'État. Les dossiers sont en cours d'instruction. Pour participer au plan de relance, il faut que les projets soient suffisamment mûrs. Comme nous avons d'ores et déjà reçu plus de 3 milliards d'euros de demandes de financements, je ne doute pas que nous saurons consommer les 40 % des 3,7 milliards d'euros prévus pour cette rénovation. Beaucoup de projets étaient en préparation pour les contrats de plan État région qui apporteront un complément de financement.

M. Max Brisson, président. – Je donne la parole aux représentants des groupes.

M. Pierre Ouzoulias. – À peine renouvelée, notre commission doit s'atteler, dans le même temps, à l'examen de la LPR et du PLF 2021. Par ailleurs, la LPR devrait être adoptée avant le PLF. Le calendrier se complexifie encore avec l'adoption, par l'Assemblée nationale, de la partie recettes du budget. La marge de manœuvre du Sénat est donc réduite.

Les universités ont dépensé beaucoup d'argent pour aider les étudiants. Elles ont découvert l'importance de fournir un ordinateur à chacun d'entre eux. Les 55 000 étudiants supplémentaires pèsent lourdement sur leurs finances. Or, votre budget s'inscrit dans la trajectoire définie par la loi de programmation des finances publiques de 2018. Ni la crise pandémique, ni la forte augmentation du nombre d'étudiants ne sont prises en compte. Comme chaque année depuis dix ans, le ratio budgétaire par étudiant baisse. C'est un très mauvais signal envoyé aux étudiants et à la Nation. Il était important, dans les circonstances actuelles, d'affirmer une priorité politique d'accueil des étudiants.

Je regrette profondément que l'augmentation du nombre de contractuels dans l'enseignement supérieur et la recherche suive le rythme observé entre 2010 et 2017. Je ne comprends pas que la LPR mette à disposition des établissements des outils leur permettant d'accroître cette précarité. Si les universités ont fait face aux difficultés, c'est grâce à tous les contractuels qui se sont mobilisés pour continuer à assurer le service public. Nous devons aujourd'hui leur offrir plus de postes de titulaires. Je pense que ces postes doivent faire partie de la revalorisation que nous souhaitons tous. Nous empêcherons ainsi la fuite des cerveaux et nous ramènerons en France des chercheurs français ou étrangers qui sont partis. Le système français est très précieux parce qu'il peut offrir aux chercheurs statutaires stabilité et liberté. Au CNRS, 41 emplois statutaires disparaissent encore cette année, c'est un très mauvais signal.

Enfin, de nombreux doctorants n'ont pu mener leurs travaux pendant la crise sanitaire. Ils sont aujourd'hui dans l'attente d'un financement. La région Île-de-France apporte un financement important pour prolonger certains contrats doctoraux. Savez-vous si d'autres régions vont apporter le même financement ?

M. Jean Hingray. – Le président de la République avait promis de construire 60 000 logements étudiants supplémentaires pendant son quinquennat. Or, le chiffre devrait être compris entre 30 000 et 35 000. Pouvez-vous confirmer cette estimation ?

M. Bernard Fialaire. – Menez-vous une réflexion sur certains organismes privés qui accompagnent les étudiants en première année de médecine et qui créent une grande inégalité dans l'accès aux études médicales ? Avez-vous des statistiques sur le nombre d'étudiants qui réussissent sans bénéficier de ce soutien ?

La politique des grands sites se fait-elle en concertation avec les collectivités territoriales ? Comment ces grands sites sont-ils conçus pour éviter une ghettoïsation de certaines spécialités alors que le brassage culturel participe à l'excellence de la recherche et de l'enseignement supérieur ?

M. Julien Bargeton. – Vous avez évoqué le repas à un euro. Je partage le choix du Gouvernement de cibler les aides. Avez-vous prévu d'autres mesures sociales pour les étudiants qui rencontrent le plus de difficultés ?

Mme Céline Brulin. – Pouvez-vous apporter des précisions sur la réforme des études de santé ? Combien d'étudiants supplémentaires nos universités pourront-elles accueillir ? Comment prenez-vous en compte les réalités régionales, notamment en Normandie, pour enrayer le phénomène de désertification médicale ?

Quelle est l'articulation entre les contrats de plan État-région et le plan de relance ? Je crains le recyclage des crédits de l'un au profit de l'autre.

Mme Frédérique Vidal, ministre. – Le plan de relance prévoit 180 millions d'euros supplémentaires pour la création de places. 60 millions ont été débloqués sur 2020. L'immense majorité des demandes portaient sur les filières paramédicales. Ce sont les régions qui financent les Instituts de formation en soins infirmiers (IFSI) mais l'État a contribué à l'augmentation du nombre de places dans l'ensemble de ces filières. Il a également participé au développement de formations complémentaires d'intérêt local de niveau Bac +1 pour les bacheliers professionnels. L'objectif est de pouvoir faire une proposition à chaque jeune.

Sur les contrats doctoraux, la région Île-de-France a suivi la politique mise en place par l'État, qui permet de prolonger tous les contrats doctoraux, sur demande des écoles doctorales. Le ministère accorde le nombre de mois supplémentaires, jusqu'à douze, nécessaires à l'achèvement des thèses. En effet, certaines activités de recherche ne peuvent être menées qu'au printemps et deux mois de confinement ont pu faire perdre une année aux doctorants. Ce mécanisme est valable pour toutes les années de doctorat et représente 43,8 millions d'euros.

700 emplois sont créés, dont 315 dans les organismes de recherche. 68 millions d'euros abonderont la masse salariale du CNRS, dont 60 millions euros pour passer le « mur ».

Nous n'avons pas renoncé à la construction de 60 000 logements. 30 000 logements ont été livrés ou sont en cours de construction. Notre principale difficulté repose sur le foncier. Je demande systématiquement aux élus des villes universitaires d'étudier la disponibilité de terrains pour construire des logements étudiants. Nous avons également pris l'engagement de rénover l'ensemble des logements existants. Par exemple, un projet de rénovation dans le Grand Est prévoit la suppression d'une centaine de chambres, leur superficie passant de 9 à 13 m². Nous compensons cette perte par la création de 150 chambres supplémentaires.

Nous avons supprimé le concours d'entrée dans les IFSI et le concours de fin de première année en médecine. Les officines que vous avez mentionnées vont sans doute disparaître. Elle demande beaucoup d'argent aux familles pour un résultat aléatoire. Pour la première année commune aux études de santé (PACES), il était plus efficace que les étudiants de 2^{ème} année fassent du coaching auprès des étudiants de 1^{re} année.

Sur la réforme des études de santé, nous sommes convaincus que le départ des étudiants de leur région et leur concentration dans les villes qui disposent de CHU pendant leurs années d'études expliquent qu'ils ne reviennent plus où ils ont grandi. Nous avons autorisé les universités qui n'ont pas de CHU à ouvrir des licences « Accès santé ». Ainsi, le début des études de médecine se fait en proximité. Par ailleurs, dans la réforme des 2^{ème} et 3^{ème} cycles, nous avons certifié des médecins libéraux, des médecins qui pratiquent dans des maisons de santé et nous avons créé 250 postes de praticiens hospitaliers enseignant hors CHU. Les jeunes pourront ainsi finir leur formation ailleurs que dans les CHU. Une période en CHU reste obligatoire pour la qualité de la formation.

Nous allons également permettre à des étudiants d'accéder aux études de médecine par des voies diversifiées et ne pas les sélectionner uniquement sur des disciplines scientifiques ou techniques. L'exercice de la médecine n'est pas que technique. Or, tous nos médecins sont formés avec des technologies qui les détournent d'une médecine peut-être plus humaine, où on prend plus de temps pour échanger avec les patients. Les licences « Accès santé » peuvent être, par exemple, des licences de philosophie auxquelles sont ajoutés des modules de santé pilotés par les facultés de médecine. Nous pourrions ainsi avoir des profils plus diversifiés parmi les futurs médecins. 60 % accéderont aux études de santé à travers les première année d'accès santé (PAAS) et 40 % à travers des licences « Accès santé ». Cette réforme vient d'être mise en place et nous avons augmenté le nombre de places en 2021, de manière à absorber les étudiants qui redoubleraient l'ancienne formule et ceux qui entreraient à travers la nouvelle formule.

Les projets académiques sont définis au niveau des sites universitaires. Je demande à toutes les universités de définir leur signature, c'est-à-dire la qualité de la science qu'elles produisent et la façon dont elles se projettent sur leur territoire. Il y a, de fait, un lien avec le développement économique de ces territoires. Les étudiants ont vocation à alimenter en compétences le bassin d'emplois local. Il est indispensable de se soucier de l'insertion professionnelle des étudiants qui n'accèdent pas au doctorat. Cette insertion se fait en lien avec les collectivités qui ont intérêt à avoir une recherche et un enseignement supérieur forts pour attirer les entreprises. Le lien entre le monde économique et le monde universitaire se fait d'autant mieux que les plateformes d'innovation partagée sont favorisées.

Sur la question de la précarité étudiante, nous avons pris plusieurs mesures. Certaines sont destinées aux plus fragiles, notamment aux boursiers. D'autres concernent l'ensemble des étudiants, comme le ticket de restaurant à un euro qui est reconduit en 2021. Je suis attachée à l'importance d'une alimentation équilibrée pour les étudiants les plus fragiles. Nous avons annoncé une aide supplémentaire de 150 euros et les droits d'inscription ont été gelés, comme les loyers. Nous travaillons également sur les jobs étudiants. En effet, les étudiants sont pénalisés par la disparition des « petits jobs » liée au contexte sanitaire. Nous essayons de multiplier ces « petits jobs » au sein des établissements, des Crous, des bibliothèques universitaires...

Enfin, je précise que le plan de relance vient s'ajouter aux contrats de plan État-région. Ce sont des enveloppes totalement distinctes. Cependant, des projets initialement soumis aux contrats de plan État-région vont être pris en charge par plan de relance, ce qui permettra de financer de nouveaux projets, via ces contrats de plan. J'ajoute que ces derniers ne concernent pas uniquement la rénovation thermique, contrairement au plan de relance. Ils prévoient la rénovation des locaux liés à la santé, l'adaptation des locaux à la transition numérique, la construction de logements sociaux.

M. Max Brisson, président. – Merci madame la ministre pour vos réponses. Nous vous retrouverons la semaine prochaine pour l'examen de la LPR en séance publique.